

**PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF TERHADAP
KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERATURAN PRESIDEN
(PERPRES) NOMOR 20 TAHUN 2018 TENTANG PENGGUNAAN
TENAGA KERJA ASING**

SKRIPSI

**“Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi
Syarat-syarat Guna Memperoleh Gelar S1
dalam Ilmu Syari’ah”**

Oleh :

**REKI SAPUTRA
NPM : 1621020194
Jurusan : Hukum Tata Negara**



**FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
1441 H / 2020 M**

**PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF TERHADAP
KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERATURAN PRESIDEN
(PERPRES) NOMOR 20 TAHUN 2018 TENTANG PENGGUNAAN
TENAGA KERJA ASING**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi
Syarat-syarat Guna Memperoleh Gelar S1
dalam Ilmu Syari'ah**

OLEH:

Nama: Reki Saputra

NPM: 1621020194

Jurusan: Hukum Tata Negara



**Pembimbing I : Dr.Siti Mahmudah, S.Ag.,M.Sg
Pembimbing II : Yufi Wiyos Rini Masykuroh, M.Si.**

**FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
1441 H/ 2020 M**

ABSTRAK

Peraturan Presiden (PERPRES) adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Materi muatan peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Dalam peraturan Presiden ini, tujuannya diharapkan bisa mempermudah tenaga kerja asing masuk ke Indonesia yang berujung pada peningkatan investasi dan perbaikan ekonomi nasional. Namun dalam Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing pada pasal 10 yang bertentangan dengan, Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan dan peraturan presiden (PERPRES) bertentangan dengan konsitusi pada pasal 27 ayat (2) UUD NKRI tahun 1945.

Permasalahan dalam skripsi ini adalah bagaimana Implementasi Mengenai pasal 10 Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Yang Sudah Dilaksanakan Pemerintah dan Bagaimanakah Pandangan Hukum Islam Dan Hukum Positif Terhadap Kebijakan Peraturan Presiden (Perpres) No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi Mengenai pasal 10 Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Yang Sudah Dilaksanakan Pemerintah, pandangan dari hukum positif dan hukum Islam terhadap perpres No. 20 Tahun 2018 tentang penggunaan ketenagakerjaan asing.

Penelitian ini termasuk dalam penelitian pustaka (*library research*) yaitu penelitian yang semua sumbernya dari data dan berbagai buku dokumen penting lainnya yang saling berkaitan dengan objek penelitian, sifat penelitian ini deskriptif analitis yaitu menggambarkan dan menelaah secara rinci suatu permasalahan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode Deskriptif analisis kualitatif secara komparatif dengan cara data yang sudah di kumpulkan di analisa secara bertahap di komparatitkan kemudian dilakukan analisa berlapis menggunakan imajinasi kreatif penulis

Implementasi Pasal 10 sudah terlaksana dengan baik. Jumlah tenaga kerja asing setiap tahunnya, meningkat dari data tahun 2017 sampai 2020. tenaga kerja asing memiliki dampak positif di Indonesia tetapi disisi lain terdapat dampak negatif yaitu pemerintah tidak memberikan kesempatan kerja kepada masyarakat untuk bekerja di negaranya sendiri, dan pemerintah juga tidak memberdayakan para sarjana-sarjana yang memiliki keahlian. Dalam Islam diterangkan mengenai penggunaan tentang kerja asing dijelaskan dalam Al-Quran Al-Jumu'ah ayat 10 bahwa diperbolehkan untuk memperkerjakan tenaga kerja asing namun dalam menggunakan penggunaan tenaga kerja asing mesti berdasarkan keadilan. Sedangkan dalam hukum positif diterangkan secara jelas mengenai penggunaan tenaga kerja asing menyebutkan pemberi kerja mesti mendapatkan persetujuan RPTKA di atur dalam Pasal 43 dan dalam Pasal 42 Undang-Undang Republik Indonesia No. 13 Tahun 2003 Tentang ketenagakerjaan, mewajibkan setiap TKA memiliki izin tertulis dari kementerian ketenagakerjaan.


SURAT PERYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI


Saya yang bertanda tangan dibawah ini Mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung menyatakan dengan dengan ini bahwa:

Nama : Reki Saputra
TTL : Balai Kencana, 18 Agustus 1996
NPM : 1621020194
Judul skripsi : PERSFEKTIF HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF
TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM
PERATURAN PRESIDEN (PERPRES) NOMOR 20 TAHUN
2018 TENTANG PENGGUNAAN TENAGA KERJA

Dengan ini saya menyatakan bahwa Skripsi yang saya buat hasil saya sendiri tanpa mencontek atau hasil orisinal penulis tanpa adanya sebuah rekayasa. Demikian surat peryataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa adanya sebuah rekayasa.

Bandar Lampung, 02 Juli 2020

Penulis

Reki Saputra
NPM:1621020194





**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH**

Alamat: Jl. Let. Kol.H.Suratmin Sukarame Bandar Lampung Telp.(0721)703260

PERSETUJUAN

Nama : **REKI SAPUTRA**
NPM : **1621020194**
Program Studi : **Hukum Tata Negara**
Fakultas : **Syari'ah**
Judul Skripsi : **PERSFEKTIF HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF
TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM
PERATURAN PRESIDEN (PERPRES) NOMOR 20 TAHUN
2018 TENTANG PENGGUNAAN TENAGA KERJA**

MENYETUJUI

Untuk dimunaqosyahkan dan dipertahankan dalam sidang
Munaqosyah Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung

Pembimbing I

Dr. Siti Mahmudah, S.Ag., M.Sg.
NIP. 196706041997032004

Pembimbing II

Yufi Wiyos Rini Masykuroh, M.Si.
NIP. 197304142000032002

**Mengetahui
Ketua Jurusan**

Frongki, M.S.I
NIP. 198003152009011017



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH**

Alamat: Jl. Let. Kol.H.Suratmin Sukarame Bandar Lampung Telp.(0721)703260

Pengesahan

Skripsi dengan judul: Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif Terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 20 Tahun

2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing disusun oleh: Reki Saputra, NPM:

1621020194, Jurusan Hukum Tata Negara, telah diujikan dalam sidang munaqosyah di Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.

TIM PENGUJI

Ketua : Agustina Nurhayati, S.Ag. M.H

Sekretaris : Rudi Santoso, MHI., M.H

Penguji I : Dr. Hj. Zuhraini, S.H., M.H

Penguji II : Dr. Siti Mahmudah, S.Ag., M.Ag

Penguji III : Yufi Wiyos Rini Masykuroh, M.Si

**Dekan
Fakultas Syari'ah**

**Dr. H. Khairuddin, M.H.
NIP.196210221993031002**

MOTTO

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ
تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya:”Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat (Q.S An-Nisa’ Ayat 58).

PERSEMBAHAN

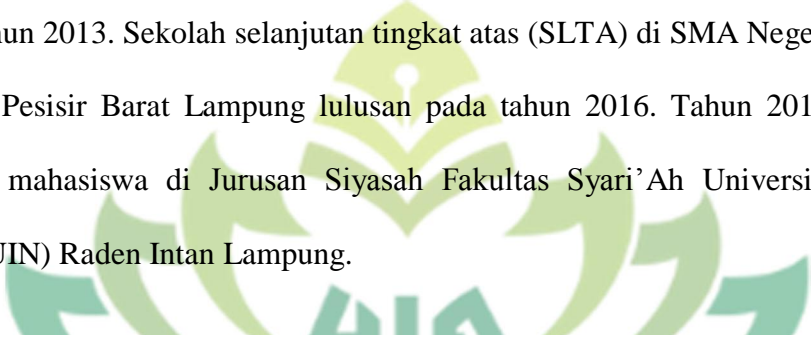
Dengan segala kerendahan hati dan penuh kebahagiaan, skripsi ini penulis persembahkan sebagai tanda cinta, sayang, dan hormat tak terhingga kepada:

1. Kepada kedua orang tuaku ayahanda Parizal Efendi dan ibunda Nurhaya, yang telah tulus dan sabar membesarkan, membiayai serta mendoakan setiap saat selama menempuh pendidikan sehingga dapat menyelesaikan pendidikan di UIN Raden Intan Lampung tanpa pernah minta balas jasanya, semoga Allah SWT mengabulkan semua doa kalian dan memuliakan kalian dunia dan akhirat.
2. Kakak kandungku tercinta Reni Efrida dan Evi Susanti. Kakak ipar Albet Septianus dan adek Avifa Putri. Terima kasih kalian semua Yang telah memberikan motivasi, dan dukungan terhadap penulis dapat menyelesaikan studi di Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung,
3. Calon makmumku, Tia Febrianti, S.Pd yang selalu setia menemani penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, terima kasih karena telah menjadi penyemangat, semoga Allah Swt meridhoi dan mengabulkan niat baik kita.
4. Almamaterku tercinta UIN Raden Intan Lampung.

RIWAYAT HIDUP

Reki saputra, seorang anak yang dilahirkan di desa balai kencana, kecamatan Krui selatan, kabupaten lampung barat. Tepat pada tanggal 18 agustus 1996 yang merupakan anak ketiga dari tiga bersaudara, pasangan dari Bapak Parizal Efendi dan Ibu Nurhaya.

Pendidikan di mulai dari sekolah dasar negeri (SDN) 1 Balai Kencana Kecamatan Pesisir Tengah, lulus pada tahun 2010. Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) di SMP Negeri 2 Pesisir Tengah Lampung Barat Lampung, lulus pada tahun 2013. Sekolah selanjutan tingkat atas (SLTA) di SMA Negeri 1 Pesisir tengah, Pesisir Barat Lampung lulus pada tahun 2016. Tahun 2016 terdaftar sebagai mahasiswa di Jurusan Siyasah Fakultas Syari'Ah Universitas Negeri Islam (UIN) Raden Intan Lampung.



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrohim

Segala puji bagi Allah SWT tuhan pencipta semesta alam dan segala isi yang telah memberikan kenikmatan iman, Islam, serta kesehatan jasmani maupun rohani dan telah melimpahkan Rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Sholawat serta salam senantiasa tercurah agungkan kepada Nabi Muhammad SAW, seorang rosul pembawa-pembawa risalah kebenaran bagi seluruh ummat manusia.

Karya tulis ilmiah ini di ajukan dalam rangka untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar sarjana hukum pada program studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Raden Intan Lampung. Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih banyak kesalahan dan kekurangan. Oleh karena itu, bimbingan, serta motivasi, serta kritik guna mempersembahkan karya tulis yang lebih baik sangat diharapkan. Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. KH. Moh. Mukri, M.Ag, selaku rektor Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.
2. Dr. H.Khairudin, M.H selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung yang telah banyak memberikan bimbingan kepada mahasiswa.
3. Frengki, M.S.I selaku ketua jurusan Hukum Tata Negara fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung

4. Dr. Siti Mahmudah, S.Ag., M.Sg. selaku dosen pembimbing I yang telah memberikan bimbingan sejak awal perkuliahan, yang telah menyediakan waktu, memberikan bimbingan dengan ikhlas dan sabar yang sangat berharga dalam mengarahkan dan memotivasi hingga terselesaikan skripsi ini.
5. Yufi Wiyos Rini Masykuroh, M.Si. selaku dosen pembimbing II yang telah menyediakan waktu, memberikan bimbingan dengan ikhlas dan sabar yang sangat berharga dalam mengarahkan dan memotivasi hingga terselesaikan skripsi ini.
6. Seluruh dosen fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung yang telah mendidik dan mengajarkan ilmu pengetahuan yang bermanfaat hingga dapat menyelesaikan karya tulis ini;
7. Sanak saudara, sepupu serta keluarga besar pihak ayah dan ibu yang selalu memberikan dukungan agar penulis dapat menjadi suri tauladan yang baik dan menjadi kebanggaan keluarga besar dikemudian hari.
8. Seluruh staf dan karyawan tata usaha fakultas Syari'ah, perpustakaan fakultas dan perpustakaan pusat UIN Raden Intan Lampung yang telah memberikan fasilitas dan bantuannya dalam menyelesaikan karya tulis ini;
9. Zeli monaduna S.Pd, neti apriani, revie susanto dan Eka Saputra jaya, terimakasih teman teman yang telah banyak membantu selama ini.
10. Teman teman HTN B angkatan 16 Ardianur, Dafrianto dan semuanya yang tidak bisa sebut satu persatu, terimakasih atas kebersamaan selama

ini semoga kita semua bisa mencapai cita-cita kita yang kita inginkan ,,,
Aamiin.

11. Keluarga KKN kelompok 172 Desa Air Abang Kec. Ulu Belu Kab.
Tanggamus yang tidak bisa saya sebutkan nama satu persatu Terimakasih
atas kebersamaan dan pengalaman yang dapat diambil dari kalian ketika
kita bersama.

12. Almamaterku tercinta UIN Raden Intan Lampung.

Semoga skripsi ini bisa bermanfaat dan menjadi amal kebaikan bagi para
pembaca, khususnya bagi penulis. Aamiin.



Bandar lampung 02 Juli 2020
Penulis,

Reki Saputra
NPM.1621020194

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABTRAK.....	ii

PERSETUJUAN.....	iii
PENGESAHAN.....	iv
SURAT PERYATAAN	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN.....	vii
RIWAYAT HIDUP	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xii

BAB I PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul	1
B. Alasan Memilih Judul	4
C. Latar Belakang	5
D. Rumusan Masalah	8
E. Tujuan dan signifikasi.....	8
F. Tinjauan pustaka	9
G. Metode Penelitian.....	13

BAB II LANDAS TEORI

A. Tenaga Kerja Asing.....	17
1. Pengertian Tenaga Kerja Asing	17
2. Pengertian Tenaga Kerja Menurut Islam	18
3. Profil tenaga kerja asing.....	20
4. Sumber-Sumber Hukum Tenaga Kerja	22
5. Tujuan Dan Sifat Hukum KetenagaKerjaan	24
6. Fungsi Tenaga Kerja Asing.....	25
7. Kaedah Hukum Dan Asas-Asas Hukum	26
B. Kebijakan Pemerintah.....	29
1. Pengertian Kebijakan	29
2. Kebijakan Publik	32
3. Kebijakan Dalam Fiqh Siyasah Dusturiyah	33
4. Jenis Kebijakan Publik.....	44
5. Model Dan Manfaat Kebijakan Pemerintah.....	45
6. Proses Pembuatan Kebijakan	50
7. Proses Kebijakan Publik Dan Implementasi Kebijakan.....	55
8. Dasar Hukum Kebijakan	62
9. PERPRES Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Tenaga Kerja Asing	63

BAB III KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERPRES NOMOR 20 TAHUN 2018

A. Hukum Islam Tentang Kebijakan Pemerintah Dalam PERPRES Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Tenaga Kerja Asing	65
---	----

B. Hukum Positif Tentang Kebijakan Pemerintah Dalam PERPRES Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Tenaga Kerja Asing.	71
--	----

BAB IV ANALISIS

A. Implementasi Mengenai Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing Yang Sudah Dilaksanakan Pemerintah.....	80
B. Pandangan Hukum Islam Dan Hukum Positif Terhadap Kebijakan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.....	83

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	89
B. Rekomendasi.....	90

DAFTAR PUSTAKA LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Sebelum dilaksanakan pembahasan lebih lanjut tentang judul skripsi ini terlebih dahulu akan dijelaskan pengertian judul. Sebab judul merupakan kerangka dalam bertindak, apalagi dalam suatu penelitian ilmiah. Hal ini untuk menghindari penafsiran yang berbeda dikalangan pembaca. Maka perlu adanya suatu penjelasan dengan memberi arti beberapa istilah yang terkandung dalam judul penelitian ini.

Penelitian yang akan dilakukan ini adalah berjudul: “PERSFEKTIF HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERATURAN PRESIDEN (PERPRES) NOMOR 20 TAHUN 2018 TENTANG PENGGUNAAN TENAGA KERJA ASING”. Penjelasan dari judul ini akan di artikan sebagaimana seperti judul penelitian dijelaskan di bawah ini.

Perspektif adalah kerangka konseptual; Seperangkat asumsi-asumsi, seperangkat nilai-nilai, seperangkat gagasan-gagasan yang memengaruhi persepsi kita dan mengaruhi tindakan dan suatu situasi, dengan kata lain cara bagaimana objek terlihat pada mata manusia berdasarkan sifat spasial, atau dimensinya dan posisi mata relatif terhadap objek dan penilaian perangkat dan pengesahan

argumen yang mempengaruhi pendapat seseorang pada akhirnya akan mempengaruhi tindakan seseorang.¹

Hukum Islam adalah titah syara yang berhubungan dengan *mukallaf* (orang yang sudah dapat dibebani kewajiban) baik berupa tuntunan, kebolehan memilih atau menjadikan sesuatu sebagai, sebab, syarat atau mani' adanya yang lain.² Hukum Islam juga dapat diartikan dengan seperangkat peraturan berdasarkan tingkah laku manusia mukallaf yang diakui dan diyakini masyarakat untuk semua hal yang beragama Islam. Hukum Islam yang dimaksud dalam penelitian ini adalah ketentuan dari Allah SWT untuk mengatur tingkah laku manusia, ialah menjalankan dalam segala aturan yang telah ditetapkan. Jadi yang dimaksud dengan hukum Islam seperangkat peraturan berdasarkan wahyu Allah SWT dan Sunnah Rosul tentang tingkah laku manusia *mukallaf* yang diakui dan diyakini serta mengikat semua umat beragama Islam.³

Hukum Positif adalah kumpulan asas dan kaidah hukum tertulis yang ada pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus dan ditegakkan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan dalam negara Indonesia,⁴ sedangkan hukum positif menurut C.S.T Kansil adalah hukum yang berlaku sekarang bagi masyarakat tertentu dalam suatu daerah tertentu.⁵ Hukum positif, yang dimaksud dalam penelitian ini adalah peraturan yang ada dalam kitab

¹Halimatusa'diah, *Teori dan Perspektif dalam Penelitian Ilmu komunikasi* (Jakarta: Akom BSI, 2014), h. 3

²W.J.S. Poewodarminta, *Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Dapertemen P dan K Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), h. 370

³Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih, Jilid1* (Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu 1997), h. 5

⁴Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum* (Jakarta: Pradya Paramitha, 2002), h. 58

⁵C.T.S Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1987), h.73

Undang-Undang Dasar (UUD) dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Yaitu keseluruhan dari pada ketentuan hukum yang mengandung perintah dan larangan yang bersanksikan hukuman.

Kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan.⁶ Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu.⁷ Jadi yang dimaksud dengan kebijakan pemerintah ialah suatu keputusan yang dibuat secara sistematis oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu untuk menyangkut kepentingan umum.

Peraturan Presiden (PERPRES) adalah Berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 12 Tahun 2011 didefinisikan Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.⁸ Materi-materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah.

Kata tenaga kerja dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) adalah orang yang bekerja atau mengerjakan sesuatu; pekerja, pegawai, dan sebagainya,

⁶Miriam Budiarjo, *dasar-dasar ilmu politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 20

⁷*Depertertemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa Edisi Ke IV* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama), h. 299

⁸Herlambang, Wiratraman.P, *Peraturan Presiden Istilah, Wewenang, Materi dan Penyusunannya* (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015), h. 3

atau orang yang mampu melakukan pekerjaan, baik di dalam maupun diluar hubungan kerja.⁹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa tenaga kerja adalah orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun kebutuhan masyarakat.¹⁰

Dengan demikian maksud dari keseluruhan judul “PERSFEKTIF HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERATURAN PRESIDEN (PERPRES) NOMOR 20 TAHUN 2018 TENTANG PENGGUNAAN TENAGA KERJA ASING”. Adalah untuk mengetahui bagaimana pandangan hukum Islam dan hukum positif mengenai kebijakan pemerintah tentang peraturan presiden (PERPRES).

B. Alasan Memilih Judul

Sebagai alasan yang mendorong memilih judul “PERSFEKTIF HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERATURAN PRESIDEN (PERPRES) NOMOR 20 TAHUN 2018 TENTANG PENGGUNAAN TENAGA KERJA ASING”. Adalah sebagai berikut:

1. Alasan Objektif, permasalahan yang di bahas dalam skripsi ini merupakan permasalahan dalam peraturan Presiden (PERPRES) No 20 Tahun 2018 tentang tenaga kerja asing yang banyak menimbulkan polemik pro dan kontra dalam masyarakat atau rakyat di Indonesia dalam kebijakan tersebut. Dari

⁹<http://kbbi.web.id/tenaga%20kerja>, diakses pada tanggal 19 September 2016, Pukul 11.05 WIB.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 1 ayat (2)

permasalahan ini perlu di perjelas dan pertegas masalah aturan apa saja yang menimbulkan polemik tersebut dari permasalahan ini. Penulis berminat untuk mengangkat hal tersebut secara ilmiah penelitian ini.

2. Secara Subjektif, penelitian ini akan menelaah tentang berbagai pemahaman hukum di Indonesia baik berasal dari hukum Islam maupun hukum positif. Dimana dalam permasalahan peraturan presiden tentang tenaga kerja asing banyak yang menimbulkan polemik dimasyarakat. Menarik untuk terus dikaji tentang ketegasan hukum demi perkembangan hukum di Indonesia yang lebih baik. Ditinjau dari aspek bahasan, judul skripsi ini merupakan salah satu disiplin ilmu yang di pelajari di bangku kuliah jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Uin Raden Intan Lampung.

C. Latar Belakang

Indonesia ini adalah negara hukum, sumber alasan bahwa Indonesia negara hukum adalah berdasarkan yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 3 yang menyebutkan bahwa : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.¹¹ Penelitian ini, akan difokuskan mengenai pandangan hukum Islam dan hukum positif terhadap kebijakan pemerintah dalam peraturan presiden (PERPRES) No. 20 tahun 2018 tentang tenaga kerja asing. Peneliti akan membahas tentang mengenai aturan dari segi hukum Islam mengenai kebijakan pemerintah. Berfokus dari hukum positif dimana hukum positif disini dimaksud akan melihat dari aturan Undang-Undang. Ataupun aturan yang mengatur tentang kebijakan pemerintah dalam membuat aturan mengenai peraturan presiden.

¹¹ Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen

Hukum merupakan suatu aturan yang mengatur antara satu masyarakat dengan masyarakat yang lain. Hukum bisa ada dan tercipta karena adanya masyarakat, bilamana tidak ada masyarakat/orang maka tentu tidak akan ada hukum.¹² Hukum merupakan suatu aturan yang tidak bisa terlepas dalam kehidupan, karena hukum merupakan suatu aturan yang mengatur setiap manusia, sehingga dalam hukum banyak sekali aturan-aturan yang tidak memperbolehkan manusia untuk berbuat sesuatu, karena apabila berbuat sesuatu yang tidak diperbolehkan oleh hukum, maka akan mendapat ganjaran atau sanksi dari sebuah aturan.

Seperti yang sudah di atur dalam Al-Qur'an surat An-Nisa' Ayat 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.¹³

Pemerintah terus memperbaiki dan menyederhanakan birokrasi untuk meningkatkan investasi, baik melalui debirokratisasi maupun deregulasi. Salah satu yang dilakukan diantaranya dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA). Peraturan Presiden yang ditanda tangani Presiden tanggal 26 Maret 2018, dan di undangkan

¹²Utrect dan Moh.Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Pidana* (Jakarta PT Ichtiar Baru, Anggota IKAPI, 1982), h. 1

¹³Q.S An-Nisa' (4) : 58

tanggal 29 Maret 2018 tersebut diharapkan dapat menjawab keluhan dunia usaha. Proses birokrasi penggunaan TKA yang sederhana dan transparan akan mendorong meningkatnya investasi di Indonesia, dan pada ujungnya kesempatan kerja semakin terbuka. Dalam peraturan presiden ini, tujuannya diharapkan bisa mempermudah tenaga kerja asing (TKA) masuk ke Indonesia yang berujung pada peningkatan investasi dan perbaikan ekonomi nasional. Dari pemberlakuan peraturan Presiden tersebut ada peningkatan dari tahun 2017 sampai akhir tahun 2018 lalu mencapai 95.335 orang, yang artinya angka ini meningkat 10,88%, TKA yang bekerja masih di dominasi dari negara China.¹⁴ Peningkat penggunaan tenaga kerja asing pada 2019 mengalami kenaikan sebesar 20% dari total tenaga kerja asing tahun lalu sebanyak 95.335 orang.¹⁵ Jumlah tenaga kerja asing pada tahun 2020 mencapai 98.902 orang.¹⁶

Berdasarkan dari kebijakan pemerintah dalam peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing pada pasal 10 berbunyi persetujuan RPTKA tidak dibutuhkan bagi pemegang saham. Dilihat dari peraturan presiden ini pada pasal 10 bertentangan dengan undang- undang nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan pada pasal 43 berbunyi pemberi kerja harus mendapatkan persetujuan RPTKA dan dijelaskan pada pasal 42 menyebutkan mewajibkan setiap TKA memiliki izin tertulis dari kementerian tenaga kerja. Bahwa kebijakan pemerintah dalam peraturan presiden (PERPRES) No. 20 Tahun 2018 mencenderai konsitusi yang

¹⁴ [Http://Ekonomi.Kompas.Com](http://Ekonomi.Kompas.Com) (Di Akses Pada 14 Januari 2019)

¹⁵ [Http://Ekonomi.Bisnis.Com](http://Ekonomi.Bisnis.Com) (Di Akses Pada 12 September 2019)

¹⁶ [Http://Nasional.Kontan.Com](http://Nasional.Kontan.Com) (Di Akses Pada 12 Mei 2020)

memerintahkan perintah memenuhi hak-hak warga negara atas lapangan kerja dan penghidupan yang layak sebagaimana pada pasal 27 ayat (2) UUD NRI tahun 1945 yang berbunyi “bahwa tiap- tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”.

Melihat dari perihal di atas, menarik perhatian penulis untuk menyusun penelitian yang berjudul tentang: “PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERATURAN PRESIDEN (PERPRES) NOMOR 20 TAHUN 2018 TENTANG PENGGUNAAN TENAGA KERJA ASING”.

D. Rumusan masalah

Berdasarkan penjelasan di atas, maka permasalahan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Implementasi mengenai Pasal 10 Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang sudah dilaksanakan Pemerintah ?
2. Bagaimanakah Pandangan Hukum Islam dan Hukum Positif Terhadap Kebijakan Peraturan Presiden (PERPRES) No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing ?

E. Tujuan Dan Signifikansi Penelitian

Tujuan penelitian pada hakikatnya mengungkapkan apa yang hendak di capai oleh penelitian, selain itu arah penelitian juga ditentukan oleh tujuan

penelitian.¹⁷ Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjawab dua pertanyaan yang dirumuskan di atas yakni:

1. Tujuan penelitian

- a. Untuk mengetahui Implementasi mengenai Pasal 10 Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang sudah dilaksanakan pemerintah.
- b. Untuk mengetahui pandangan hukum Islam dan hukum positif terhadap kebijakan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan presiden (PERPRES) No. 20 tahun 2018.

2. Signifikansi Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini:

- a. Manfaat Secara Teriotis yaitu sebagai berbagi ilmu pengetahuan kepada para pembaca untuk mengetahui bagaimana pandangan dari hukum Islam dan hukum positif dari kebijakan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan Presiden (PERPRES) No. 20 tahun 2018.
- b. Manfaat Praktis yaitu untuk memperluas wawasan bagi penulis untuk memenuhi syarat ujian akhir semester dalam menyelesaikan studi di Fakultas Syariah.

F. Tinjauan pustaka

Masalah mengenai tenaga kerja asing bukanlah hal yang baru, begitu juga tentang Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga

¹⁷ Mukti Fajar, Yulianto Ahmad, *dualisme penelitian hukum normatif dan empiris* (Yogyakarta: pustaka pelajar, 2017), h. 89

Kerja Asing. Ada beberapa penelitian yang mengangkat tentang Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing, karena masih bahasan yang menarik untuk diteliti. Khususnya penelitian ini yang akan membahas Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing berdasarkan Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif belum ada yang membahasnya. Hal tersebut dikarenakan beberapa penelitian tentang Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing berbicara kearah yang bersifat umum yang di antaranya sebagai berikut:

Karya yang membahas tentang Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing adalah skripsi karya Sisis Noer Anindita.¹⁸ berjudul “Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Lokal Atas Masuknya Tenaga Kerja Asing Pasca Berlakunya Perpres No. 20 Tahun 2018”. Di dalam skripsi ini di jelaskan mengenai perlindungan hukum yang dapat dilakukan terhadap tenaga kerja lokal atas penggunaan tenaga kerja asing dalam perusahaan, serta apa upaya hukum yang dapat dilakukan oleh tenaga kerja lokal akibat pelanggaran dalam penggunaan tenaga kerja asing di perusahaan.

Skripsi Ahmat Muhajirin.¹⁹ Berjudul “Analisis Framing Pemberitaan Pengesahan Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA) Di Detik.Com Dan Republik Online”. Di dalam skripsi ini jelaskan permasalahan yang menyoroti tentang peraturan Presiden (PERPRES)

¹⁸ Sisis Nour Anindita, *Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Lokal Atas Masuknya Tenaga Kerja Asing Pasca Berlakunya PERPRES No. 20 Tahun 2018* (Fakultas Hukum Universitas Erlangga, 2019)

¹⁹ Ahmat Muhajirin, *Analisis Framing Pemberitaan Pengesahan Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing (TKA) Di Detik.Com Dan Republik Online* (Fakultas Dakwah Dan Ilmu Komunikasi Universitas Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta)

yang banyak pro dan kontra dan menjadi sorotan pemberitaan dari detik.com dan republik online. Penelitian ini menemukan bahwa detik.com dan republik online memiliki perbedaan perspektif dalam pemberitaan pro kontra mengenai pengesahan perpres TKA No. 20 tahun 2018.

Skripsi Anggita Rahmawati.²⁰ Berjudul “Pengawasan Terhadap Tenaga Kerja Asing Ditinjau Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing”. Pemasalahan dalam skripsi ini untuk mengetahui dan menganalisis pengawasan tenaga kerja asing berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Tenaga Kerja Asing serta untuk mengetahui kendala dalam pengawasan. Dalam pengawasan pegawai keimigrasian ada tiga 3 cara yaitu pengwasan pendahuluan (*steering controls*), pengawasan yang dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan (*concurrent control*), dan pengawasan umpan balik.

Skripsi Evi Fitriah.²¹ Berjudul “Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Lokal (Analisis Yuridis Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing)”. Permasalahan untuk menganalisis peran pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum dan peningkatan kemampuan tenaga kerja lokal agar bersaing dengan tenaga kerja negara asing. Pengawasan melalui seperangkat kebijakan dan di dukung oleh program-program untuk tenaga

²⁰ Anggita Rahmawati, *Pengawasan Terhadap Tenaga Kerja Asing Ditinjau Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing* (Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Purwokerto)

²¹ Skripsi Evi Fitriah, *Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Lokal Analisis Yuridis Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing* (Fakultas Syariah Universitas Syarif Hidayatullah, Jakarta)

kerja lokal dalam menghadapi tenaga kerja asing dengan pemerintah memberikan kebijakan pengawasan dan penegakan hukum bagi para pelanggar.

Skripsi Karvin Fadila.²² Berjudul “Mekanisme Penempatan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing. Menunjukkan bahwa mekanisme tenaga kerja asing Republik berdasarkan peraturan presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing yang beberapa pasalnya melanggar aturan untuk mekanisme penempatan tenaga kerja asing aturan di atasnya dan menimbulkan ketidak pastian hukum sehingga menimbulkan pelanggaran-pelanggaran dalam menjalankan amanah Undang-Undang serta perlu pengkajian agar tidak bertentangan dengan aturan di atasnya.

Rizkan Zulyadi.²³ Jurnal berjudul “Penyalahgunaan Kekuasaan Pemerintah Yang Merugikan Keuangan Negara Melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing”. Permasalahan yang timbul untuk mengkaji kedudukan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 dan mengkaji tentang kerugian negara akibat masuknya tenaga kerja asing yang masuk ke Indonesia. Hasil penelitian ini pertama, bahwa kedudukan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 bertentangan dengan pasal 27 ayat (2) Undang-Undang 1945. Kedua dengan mempermudah tenaga kerja asing di

²² Karvin Fadila. *Mekanisme Penempatan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing* (Fakultas Syariah Universitas Syarif Hidayatullah, Jakarta)

²³ Rizkan zulyadi, *Penyalahgunaan Kekuasaan Pemerintah Yang Merugikan Keuangan Negara Melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing*, jurnal lemlit trisakti vol 1, no 2, 2019

permudah tentu berpotensi merugikan keuangan negara dari sektor penerimaan pajak dari tenaga kerja asing.

Krista Yitawati.²⁴ Jurnal berjudul “Analisa Kebijakan Penggunaan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia (Dampak Di Keluarkannya Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing)”. Permasalahannya dampak di keluarkannya peraturan presiden (perpres) nomor 20 tahun 2018 tentang penggunaan tenaga kerja asing banyak yang timbul permasalahan dimana masyarakat banyak kurangnya mata pekerjaan masih banyak masyarakat yang tidak bekerja karena kurangnya pekerjaan namun peraturan tersebut mempermudah TKA masuk bekerja di negeri Indonesia. Peraturan tersebut melanggar dari pasal 27 ayat (2) Undang-Undang 1945.

Berdasarkan keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa yang menyusun dan mengkaji, memiliki spesifikasi tersendiri dibanding penelitian-penelitian lain. Karya ini bisa jadi merupakan bentuk kelanjutan dan melengkapi karya-karya yang sudah ada. Perbedaan antara penelitian ini secara khususnya menggunakan Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif yang dikaji lebih mendalam dan akan diolah untuk mencapai tujuan penulis dari judul tersebut.

G. Metode Penelitian

Metode yang digunakan penelitian kualitatif secara Komperatif (*comparatif study*) dengan pendekatan normatif yaitu berusaha mencari

²⁴ Krista yitawati, *Analisa Kebijakan Penggunaan Tenaga Kerja Asing Di Indonesia (Dampak Di Keluarkannya Peraturan Presiden (PERPRES) Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing)*, jurnal *yustika merdeka* vol 4, no 2, 2018

pemecahan tantangan hubungan-hubungan sebab akibat yakni meneliti faktor tertentu yang berhubungan dengan situasi atau fenomena yang diselidiki dan membandingkan suatu faktor dengan faktor yang lainya dan pendekatan dari segi hukum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengidentifikasikan dan mengkonsepkan hukum sebagai norma, kaidah, praturan, undang-undang yang berlaku pada suatu dan tempat sebagai produk dari suatu kekuasaan negara tentu yang berdalaut.²⁵ Beranjak dari hal di atas, maka perlu menentukan cara atau metode yang di anggap penulis paling baik untuk di gunakan dalam penelitian ini, sehingga nantinya permasalahan yang di hadapi akan mampu di selesaikan secara baik dan optimal. Untuk itu perlu di perhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Tehnik pengumpulan data yang digunakan ialah *Library Reserch* (kepuustakaan) adalah pengumpulan data dan informasi dengan bantuan bermacam-macam materi yang terdapat di ruang perpustakaan.²⁶

b. Sifat Penelitian

Sifat penelitian secara deskriptif analitis yaitu penelitian ini hanya melukiskan, memaparkan dan melaporkan suatu keadaan objek tanpa menarik kesimpulan umum dari pola pemikiran objek tersebut dan

²⁵Ronyb Haninjo, Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Makalah Di Sampaikan Pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial*, (semarang : fakultas hukum undip, 1999), h. 11

²⁶Kartini kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial, Cat Ke VII* (Bandung : Bandar maju, 1996), h. 33

kemudian pada akhir pembahasan dilakukan suatu analisis kritis terhadap pemikiran objek tersebut.

2. Sumber Data

Sumber Data yang akan dipakai dalam skripsi ini berupa data sekunder yang bersumber dari:²⁷ AL-Qur'an, Hadis, buku-buku, makalah-makalah, majalah- artikel internet atau jurnal dan sumber yang berkenaan dengan Peraturan Presiden (PERPRES).

3. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dari bermacam-macam materi yang terdapat di ruang pustaka. Teknik kepustakaan yaitu penelitian kepustakaan yang dilaksanakan dengan cara membaca, menelaah, dan mencatat berbagai literatur atau bahan bacaan yang sesuai dengan bahasan, kemudian di saring dan di terangkan dalam kerangka dan pemikiran secara teoritis.²⁸ Penelitian ini merupakan pustaka, maka pengumpulan data yang di gunakan dalam pencarian data dalam penelitian ini adalah studi pustaka antara lain dengan pengkajian data skunder.

4. Metode Pengolahan Data

Data yang setelah terkumpul kemudian diolah dengan menggunakan pemikiran induktif yaitu menarik satu kesimpulan yang bersifat umum dari berbagai kasus yang bersifat individual.²⁹ Kemudian data yang di olah dengan

²⁷Susiadi AS, *Metodelogi Penelitian*, (Bandar Lampung : LP2M IAIN RADEN INTAN), h. 75

²⁸Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek, Edisi Revisi IV* (Jakarta: rineka cipta, 1998), h. 114

²⁹ Soejarno Soekarno, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), h. 112

benar-benar memilih secara hati-hati data yang relevan tepat yang berkaitan dengan masalah yang tengah di teliti yaitu “PERSFEKTIF HUKUM ISLAM DAN HUKUM POSITIF TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERATURAN PRESIDEN (PERPRES) NOMOR 20 TAHUN 2018 TENTANG PENGGUNAAN TENAGA KERJA ASING”. Kemudian data yang golongan dan disusun menurut aturan tertentu secara teratur, berurutan, logis, sehingga mudah dipahami.

5. Analisis data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan Deskriptif analisis kualitatif secara komparatif dengan cara data yang sudah di kumpulkan di analisa secara bertahap di komparatifkan kemudian dilakukan analisa berlapis menggunakan imajinasi kreatif penulis. Artinya menggunakan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang sistematis, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, sehingga mudah untuk di interprestasi data dan pemahaman hasil analisa”.³⁰ Setelah data terkumpul secukupnya, maka penulis membahas dengan menganalisis dengan menggunakan metode analisis.

³⁰Abdul kadir mahammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*,(bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2004), h. 127.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Tenaga Kerja Asing

1. Pengertian Tenaga Kerja Asing

Orang asing ialah setiap orang yang bukan warga negara Indonesia pasal 1 ayat (a) No. 3 tahun 1958 tentang penempatan tenaga kerja asing³¹. Sedangkan pekerjaan ialah setiap pekerjaan yang dilakukan dibawah perintah orang lain dengan menerima upah atau tidak. Pengertian tenaga kerja dalam undang-undang No. 13 tahun 2003. Pengertian tenaga kerja adalah “setiap orang yang melakukan pekerjaan baik di dalam ataupun diluar hubungan guna menghasilkan jasa atau barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat”.³²

Tenaga kerja dalam pengertian undang-undang No. 14 Tahun 1996 pengertian tenaga kerja adalah “tiap orang yang mampu melaksanakan pekerjaan, baik dalam maupun diluar hubungan kerja guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat”.³³ Menurut Payaman Simanjuntak tenaga kerja (*manpower*) adalah penduduk yang sudah atau sedang bekerja, yang sedang mencari pekerjaan, dan melaksanakan kegiatan lain seperti bersekolah dan mengurus rumah tangga.³⁴ Tenaga kerja asing ialah tiap orang yang mampu melakukan pekerjaan didalam maupun diluar hubungan kerja guna menghasilkan

³¹ Syarif. *Pedoman Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Dan Peraturan- Peraturan* (Jakarta: Sianar Grapika. 1996), h. 06.

³² Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenaga Kerjaan Di Indondesia* (Jakarta: Raja Wali Pers. 2015), h. 27.

³³ Undang –Undang Nomor 14 Tahun 1969 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja

³⁴ Payamanan J Simanjuntak, *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Pakultas Ekonomi Indonesia, 1985), h. 7.

jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tetapi ia bukan warga negara Indonesia.³⁵

2. Pengertian Tenaga Kerja Menurut Islam

Kerja merupakan salah satu kegiatan penting bagi kehidupan manusia bahkan terkadang menjadi sangat dominan dibandingkan dengan aktifitas-aktifitas lainnya terutama dalam pemenuhan kebutuhan hidup. Kerja dapat diartikan secara umum maupun khusus, secara umum kerja mencakup semua bentuk usaha yang dilakukan oleh manusia, baik dalam mencari materi maupun non materi, intelektual atau fisik, maupun hal-hal yang berkaitan dengan masalah duniawi maupun keakhiratan.³⁶

Tenaga kerja adalah meliputi mereka yang bekerja untuk diri sendiri maupun anggota keluarga yang tidak menerima bayaran berupa upah atau mereka yang bersedia dan mampu untuk bekerja, dalam arti mereka menganggur dengan terpaksa karena tidak ada kesempatan kerja.³⁷ Jadi tenaga kerja adalah semua orang yang bersedia dan sanggup dalam bekerja.³⁸ Pengertian tenaga kerja menurut Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 pasal 1 angka 3 tentang ketenagakerjaan. Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.³⁹ Pandangan Islam pada tenaga kerja adalah segala usaha dan

³⁵ Darmawan Prinst, *Hukum Ketenagakerjaan Di Indonesia* (Bandung: Pt Citra Aditya Bakti.2000), h. 217

³⁶ M.B. Hendri Anto, *Pengantar Ekonomi Mikro Islam* (Yogyakarta: Ekonisia UII, 2003), h. 22

³⁷ Sony Simarson, *Ekonomi Manajemen Sumber Daya Manusia Dan Ketenagakerja Bidang Hubungan Kerja* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), h. 21

³⁸ M.B. Hendri Anto, *Pengantar Ekonomi Mikro Islam*, h. 223

³⁹ Zaeni Asyhaddie, *Hukum Kerja: Hukum Ketenagakerjaan Bidang Kerja* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), h. 21

ikhtiar yang dilakukan oleh anggota badan atau pikiran untuk mendapatkan imbalan yang pantas.

Islam mendorong umatnya untuk bekerja dan memproduksi, bahkan menjadikannya sebuah kewajiban terhadap orang-orang yang mampu, lebih dari itu Allah akan memberikan balasan yang setimpal yang sesuai dengan firman Allah dalam Q.S An-Nahl: 97

مَنْ عَمِلَ صَالِحًا مِّنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَىٰ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَنُحْيِيَنَّهٗ حَيَاةً

طَيِّبَةً وَلَنَجْزِيَنَّهُمْ أَجْرَهُمْ بِأَحْسَنِ مَا كَانُوا يَعْمَلُونَ

“Barang siapa mengerjakan amal saleh, baik laki-laki maupun perempuan dalam keadaan beriman, maka sesungguhnya akan kami berikan kepadanya kehidupan yang baik dan sesungguhnya akan kami beri balasan kepada mereka dengan pahala yang lebih baik dari apa yang telah mereka kerjakan”.⁴⁰

Al-Qur'an memberikan penekanan utama terhadap pekerjaan dan menerangkan dengan jelas bahwa manusia diciptakan di bumi ini untuk bekerja keras untuk mencari penghidupan masing-masing. Bentuk-bentuk kerja yang diisyaratkan dalam Islam adalah pekerjaan yang dilakukan dengan kemampuannya sendiri dan bermanfaat, antara lain:⁴¹ Menghidupkan tanah yang mati (tanah yang tidak ada pemiliknya dan tidak dimanfaatkan oleh satu orang pun), Menggali kandungan bumi, Berburu, Makelar (*samsarah*), Perseorangan antara harta dengan tenaga (*mudharabah*), Mengairi lahan pertanian (*musaqat*) dan Kontrak tenaga kerja (*ijarah*.)

⁴⁰ Q.S An-Nahl (16) : 97

⁴¹ Nurul Huda, *Ekonomi Makro Islam* (Jakarta: Kencana, 2009), h. 227-229

3. Profil Tenaga Kerja Asing

Sebelum menyajikan profil tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia, lebih dahulu diutarakan beberapa aspek yang berkaitan dengan tenaga kerja asing tersebut. Menurut undang-undang nomor 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, tenaga kerja asing yang selanjutnya disingkat TKA bermakna sebagai warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja wilayah Indonesia. Batasan pengertian tersebut baru bersifat dasar. Namun demikian, seseorang warga negara asing agar dapat disebut sebagai TKA yang legal secara hukum masih harus dilengkapi dengan berbagai dokumen lain baik yang terkait dengan keimigrasian maupun yang terkait dengan ketenagakerja, seperti kartu izin tinggal terbatas (KITAS) dan izin memperkerjakan tenaga kerja asing (IMTA).⁴²

a. Kebijakan Penggunaan Tenaga Kerja Asing

Keberadaan warga negara asing bekerja di Indonesia sudah berlangsung sejak lama, seiring dengan sejarah kolonialisme, khususnya kolonialisme Belanda yang memakan kurun waktu 350 tahun. Setelah Indonesia merdeka, maka terjadilah upaya nasionalisme terhadap kepemilikan perusahaan-perusahaan asing, termasuk di dalamnya yang berkaitan dengan pekerjaan. Namun demikian, masih dirasakan bahwa keberadaan pekerja asing di Indonesia perlu dikendalikan dan dibatasi.

Tiga belas tahun setelah merdeka, tepatnya tahun 1958, maka pemerintah membuat kebijakan pembatasan tenaga kerja asing, yang ditandai dengan di berlakukannya Undang-Undang Nomor. 3/1958 tentang Penempatan Tenaga

⁴² *Situasi Tenaga Kerja Dan Kesempatan Kerja Di Indonesia* (Jakarta: Departemen Tenaga Kerja Dan Transmigrasi RI, 2006), h. 41

Kerja Asing. Penjelasan umum Undang-Undang tersebut menyatakan, bahwa tujuan pembatasan TKA adalah pertama untuk menjamin bagian yang layak dan kesempatan kerja bagi warga negara Indonesia dan kedua untuk memenuhi hasrat bangsa Indonesia menduduki tempat-tempat yang layak dalam berbagai lapangan kerja yang pada saat itu masih diduduki oleh orang asing. Dengan demikian, maka TKA diperbolehkan bekerja di Indonesia hanya jabatan-jabatan tertentu demi menjadi tenaga kerja Indonesia menjadi tuan dan nyonya di negeri sendiri. Oleh karena itu, maka keberadaan TKA di Indonesia harus ditempuh sebagai suplemen dan komplement dalam pengisian kesempatan kerja yang ada.⁴³

Pembangunan nasional yang sekarang ini berada pada keterbukaan, globalisasi dan pasar bebas, maka kehadiran TKA merupakan suatu hal yang tidak dapat, bahkan tidak boleh dihindari yang disebabkan oleh beberapa hal: Dalam rangka ahli keterampilan dan teknologi, Adanya jabatan-jabatan yang belum dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia dan Dalam rangka pengamanan investasi asing di Indonesia.

Namun demikian kehadiran tenaga kerja asing, sesuai dengan prinsip kebijakan penggunaan tenaga kerja asing, harus membawa dampak positif dalam perluasan lapangan kerja bagi tenaga kerja Indonesia, terjadinya alih keterampilan dan teknologi, serta untuk mendorong peningkatan ekspor khususnya ekspor non migas. Instrumen utama dalam pengendalian dan

⁴³ *Ibid*, h. 42

pembatasan penggunaan TKA ini adalah sistem pemberian izin untuk memperkerjakan TKA⁴⁴.

b. Profil Tenaga Kerja Asing Di Indonesia

Pendekatan yang dianut dalam menggambarkan profil TKA ini adalah pendekatan administratif, yang diperoleh dari pencatatan dalam rangka pemberian izin memperkerjakan tenaga kerja asing (IMTA). Pemberian izin ini seperti disebutkan dimuka merupakan instrumen utama dalam pengendalian program penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia. Keberadaan IMTA ini dapat dibedakan menjadi dua izin, yaitu imta yang masih berlaku pada tahun 2005 dan imta yang diterbitkan selama 2005.

4. Sumber-Sumber Hukum Tenaga Kerja

Sumber hukum adalah tempat dimana kita dapat menemukan aturan hukum. Sumber hukum ada dua macam, yaitu hukum materiil dan sumber hukum dalam arti formil. sumber hukum ketenaga kerjaan menadasarkan pada sumber hukum Indonesia di bidang ketenaga kerjaan.⁴⁵

- a. Sumber Hukum Materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum (perasaan/keyakinan individu dan pendapat umum yang membentuk dan menemukan isi hukum). Macam-macam sumber hukum materiil tergantung dari tinjauan atau sudut pandang para ahlinya, misalnya sebagai berikut.

⁴⁴ *Ibid*, h. 43

⁴⁵ Asri Wijaya, *Hukum Ketenaga Kerjaan Pasca Reformas* (Jakarta: Sinar Grapika, 2010), h. 25

- 1) Tinjauan ahli ekonomi, yang menyebabkan timbulnya hukum adalah kebutuhan ekonomi dalam masyarakat dan kemungkinan perkembangan ekonomi.
 - 2) Tinjauan ahli sosiologi, yang menyebabkan timbulnya hukum adalah priwisata yang terjadi dalam masyarakat atau kebutuhan untuk mempertahankan hidup.
 - 3) Tinjauan ahli agama, yang menyebabkan timbulnya hukum adalah kitab suci agama masing-masing.
 - 4) Tinjauan ahli sejarah, yang menyebabkan timbulnya hukum adalah sejarah yang pernah terjadi
 - 5) Tinjauan ahli filsafat, yang menyebabkan timbulnya hukum adalah upaya untuk mencari keadilan, misalnya melalui falsafah bangsa.
 - 6) Tinjauan ahli hukum, yang menyebabkan timbulnya hukum adalah aturan yang mengatur.
- b. Sumber Hukum Dalam Arti Formil, adalah sumber hukum yang di kenal dari bentuknya (tempat dimana dapat di temukan dan di kenal hukum).⁴⁶ Adapun macam-macam dari sumber hukum formil sebagai berikut: Peraturan perundang-undangan, Hukum kebiasaan, Yurisprudensi, Traktat/perjanjian dan Doktrin

Sumber hukum dalam formil, yaitu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundangan-undangan, macam di atur dalam undang-undang no. 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Lembaran

⁴⁶ *Ibid.*, h, 26

Negara Tahun 2004 Nomor 53, Selanjutnya Disebut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004).

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 ini sebagai pelaksanaan dari TAP MPR-RI No. 1/MPR-RI/ 2003, yang mencabut TAP MPR-RI No. III/MPR-RI/2000 tentang sumber hukum dan tata cara urutan peraturan perundang-undang DPR-GR mengenai sumber tertib hukum RI dan tata cara urutan peraturan perundangan.

5. Tujuan dan Sifat Hukum Ketenagakerjaan

a. Tujuan

- 1) Untuk mencapai atau melaksanakan keadilan sosial dalam bidang ketenagakerjaan.
- 2) Untuk melindungi tenaga kerja terhadap kekuasaan yang tidak terbatas dari pengusaha, misalnya dengan membantu atau menciptakan peraturan-peraturan yang sifatnya memaksa agar pengusaha tidak bertindak sewenang-wenang terhadap para tenaga kerja sebagai pihak yang lemah.

b. Sifat

Sifat hukum ketenagakerjaan pada dasarnya adalah masuk lingkungan privat dan dapat bersifat publik. mengingat bidang-bidang kajian hukum itu merupakan satu kesatuan dan tidak mungkin untuk di lakukan pemisahan maka menjadi hukum ketenagakerjaan termasuk ke fungsional, yaitu mengandung bidang hukum yang lain.⁴⁷ hukum ketenagakerjaan tinjau dari sifatnya, hukum pemburuhan dapat bersifat privat/perdata dan dapat pula bersifat publik. Dikatakan bersifat perdata oleh karena sebagaimana kita

⁴⁷ Asri Wijayanti, *Hukum Kenetenagakerjaan Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), h. 12

ketahui bahwa hukum perdata mengatur kepentingan orang perorangan, dalam hal ini adalah antara tenaga kerja dan pengusaha, yaitu dimana mereka mengadakan suatu perjanjian kerja. Sedangkan mengenai hukum perjanjian sendiri terdapat/diatur didalam kitab undang-undang hukum perdata buku ke-III.

Bersifat publik karena pemerintah ikut campur tangan dalam masalah-masalah pemburuan serta adanya sanksi pidana dalam peraturan hukum pemburuan. Disamping bersifat perdata juga bersifat publik (pidana), alasannya adalah:

- 1) Dalam hal-hal tertentu negara atau pemerintah turut campur tangan dalam masalah-masalah ketenagakerjaan, misalnya dalam masalah pemutusan hubungan kerja.
- 2) Adanya sanksi-sanksi atau aturan-aturan hukuman didalam setiap perundang-undangan dibidang ketenagakerjaan.

Buruh perlu dilindungi oleh negara melalui campur tangan pemerintah bentuk perlindungan yang diberikan pemerintah adalah membuat peraturan-peraturan yang mengikat buruh dan majikan; membina dan mengawasi proses hubungan industrial.

6. Fungsi ketenaga kerja asing

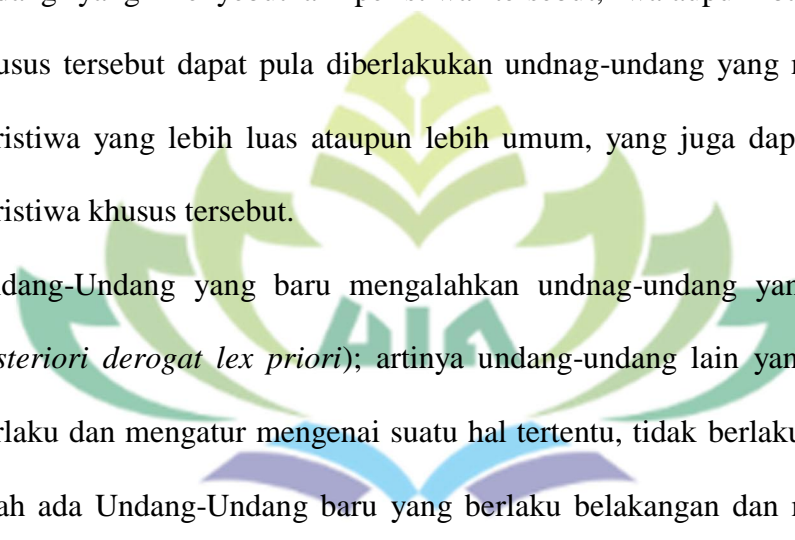
Kementerian Ketenagakerjaan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Ketenagakerjaan menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peningkatan daya saing tenaga kerja dan produktivitas, peningkatan penempatan tenaga kerja dan perluasan kesempatan kerja, peningkatan peran hubungan industrial dan jaminan sosial tenaga kerja, pembinaan pengawasan ketenagakerjaan serta keselamatan dan kesehatan kerja;
- b. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Ketenagakerjaan;
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Ketenagakerjaan;
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas-tugas di lingkungan Kementerian Ketenagakerjaan;
- e. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Ketenagakerjaan di daerah;
- f. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- g. Pelaksanaan perencanaan, penelitian dan pengembangan dibidang terkait ketenagakerjaan.

7. Kaedah Hukum dan Asas-asas Hukum

Agar suatu peraturan perundang-undangan berlaku efektif, maka secara substansial harus memperhatikan beberapa asas yaitu⁴⁸:

⁴⁸ Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenaga Kerjaan Indonesia, Edisi Revisi* (Jakarta: Pt Rajagrafindo Persada, 2012), h. 35

- 
- a. Undang-Undang tidak berlaku surut; artinya undang-undang boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut dalam undang-undang tersebut serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.
 - b. Undang-Undang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*lex superior derogat lex inferiori*).
 - c. Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generali*), apabila pembuatnya sama; artinya terdapat peristiwa-peristiwa khusus wajib diberlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa tersebut, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.
 - d. Undang-Undang yang baru mengalahkan undang-undang yang lama (*lex posterior derogat lex priori*); artinya undang-undang lain yang dulu lebih berlaku dan mengatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila telah ada Undang-Undang baru yang berlaku belakangan dan mengatur hal tertentu tersebut, akan tetapi makna dan tujuan berlainan atau berlawanan dengan undang-undang yang lain tersebut.
 - e. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat; artinya adalah Undang-Undang yang dapat dicabut atau diubah oleh yang membuatnya. Di Indonesia Mahkamah Agung diberikan wewenang untuk menguji secara materil hanya terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang saja. Kewenangan tersebut mengandung makna bahwa Mahkamah Agung dapat

menyatakan bahwa suatu peraturan tertentu dibawah undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum (harus ditinjau kembali karena bertentangan dengan peraturan diatasnya).

- f. Undang-Undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat mampu pribadi melalui pelestarian atau pembaruan (inovasi).

Menurut CG. Howard dan RS.Mumner menyebutkan beberapa persyaratan terhadap beberapa kaedah hukum yaitu Undang-Undang harus direncanakan dengan baik, Undang-Undang seyogyanya berdifat melarang dan bukan mengatur, Sanksi yang dicantumkan harus sepadan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, Beratnya sanksi yang diancamkan kepada pelanggar tidak boleh keterlaluan, Kemungkinan untuk mengamati dan menyelidik atau menyelidik perbuatan yang melanggar ketentuan undang-undang tersebut harus ada, Hukum yang mengandung larangan moral akan lebih efektif dari pada hukum yang tidak selaras dengan kaedah moral atau yang netral dan mereka yang bekerja sebagai pelaksana hukum harus menunaikan tugasnya dengan baik.⁴⁹

Hakikat hukum Ketenagakerjaan berdasarkan ketentuan pasal 27 UUD 1945, yaitu setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintah. Ketentuan ini di jabarkan lebih lanjut dalam pasal 5 dan pasal 6 UU No. 13 tahun 2003. Pasal 5, yaitu setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan. Pasal 6, yaitu setiap

⁴⁹ Howard C G , Mumer, *Law; Its Nature And Limits*, New Jersey, Prentice Hall, Terjemahan Soetanyo Wignjosoebroto (Surabaya: Unair, 1965), h. 9

pekerja/buruh berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha. Kedudukan buruh dan majikan atau antara pengusaha dengan pekerjaan berbeda dengan kedudukan penjual dan pembeli. Antara penjual dengan pembeli sama kedudukannya. Antara keduanya mempunyai kebebasan yang sama untuk menentukan ada atau tidak adanya perjanjian. Kedudukan antara pengusaha dengan pekerjaan adalah tidak sama, tetapi secara sosial ekonomi kedudukan buruh adalah bebas, tetapi secara sosial ekonomi kedudukannya buruh adalah tidak sama.⁵⁰

B. Kebijakan Pemerintah

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan merupakan suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau kelompok-kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk menggapai tujuan dari itu.⁵¹ David Eastone berpendapat keputusan yang akan di ambil oleh pemerintah, pemimpin kelompok sebagai kekuasaan menglokasikan nilai-nilai bagi masyarakat atau anggota kelompok secara keseluruhan.⁵² Sedangkan menurut Lasswell dan Kaplan kebijakan adalah alat untuk menggapai tujuan dimana kebijakan adalah program yang di proyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek .⁵³

Menurut Henz Eulau dan Kanneth Previt merumuskan kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan

⁵⁰ Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, h. 8

⁵¹ Mirriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), h, 12

⁵² Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik* (Jakarta: Yayasan Pancur Siwa, 2004), h. 203

⁵³ *Ibid*, h. 21

berulang dan berulang-ulang pada mereka yang ambil yang membuat kebijakan dan yang melaksanakan kebijakan yang telah dibuat.⁵⁴ Solichin Abdul Wahab memaparkan dikebijakan itu sendiri masih ada terjadi silang pendapat dan menjadikan ajang perdebatan para ilmu atau para ahli. Untuk itu untuk pemahaman tentang istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pemaparan sebagai berikut.⁵⁵

- a. Kebijakan harus dibedakan dengan keputusan.
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat di bedakan dari administrasi.
- c. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun dengan adanya tindakan.
- d. Setiap kebijakan.

Budi winarno minsalnya mengutip pendapat bebarapa pakar tentang kebijakan sebagai berikut.⁵⁶

- a. Carl Freadrich (1963) melihat, bahwa kebijakan adalah arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan atau kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.
- b. Richard Rose (1969) berpendapat, bahwa kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-

⁵⁴ Hesel Nogi S Dan Tangkilisan, *Kebijakan Publik Yang Membumi* (Yogyakarta : Ypapi Dan Lukman Offset, 2003), h. 3

⁵⁵ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Impelementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), h. 40-50

⁵⁶ Samodra Wibawa, *Politik Perumusan Kebijakanpublik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), h. 3

konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan, bukan keputusan yang berdiri sendiri-sendiri.

- c. Robert Eyestone (1971) membuat definisi yang sangat luas, yaitu bahwa kebijakan publik adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.
- d. Thomas R. Dye (1975) mengatakan, bahwa kebijakan adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.
- e. James E. Anderos (1979) berpendapat, bahwa kewajiban adalah arah tindakan yang mempunyai maksud, yang ditetapkan oleh seseorang atau beberapa aktor guna mengatasi suatu nasehat.
- f. Amir Santoso (1993) mengkategorikan pendapat para ahli ke dalam dua kelompok: pertama, bahwa semua tindakan pemerintah adalah kebijakan publik.

Secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari kata “bijak” yang berarti “selalu menggunakan akal budi daya, pandai, mahir”.⁵⁷ Selanjutnya dengan memberi imbuhan ke-dan-an, maka kata kebijakan berarti rangkai konsep dan asas yang menjadi garis besar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan.

Secara terminologi dari kebijakan adalah bentuk nomina abstrak yaitu berupa turunan asal kata dari bijak dengan awalan ke dan akhiran *an*. Dalam kamus besar bahasa indonesia, bijak berarti selalu menggunakan akal budinya,

⁵⁷ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta : Balai Pustaka, 2002), h. 13

mahir, pandai, becakap-cakap dan petah lidah.⁵⁸ Ada juga kebijakan yang diartikan tujuan, pernyataan cita-cita, prinsip ataupun sebagai garis pedoman untuk mencapai tujuan, garis haluan. Bila diartikan dalam bahasa Inggris, maka kebijakan ialah *policy* berarti *plan of action* (rencana kegiatan) atau *statement of aims* (pernyataan yang diarahkan).

2. Kebijakan publik

Setiap sistem politik membuat kebijakan publik. Bahkan dapat dikatakan bahwa produk utama dari sistem dan proses politik adalah kebijakan publik. Karena itu menurut penulis, kebijakan publik adalah keputusan suatu sistem politik untuk/dalam/guna mengelola suatu masalah atau memenuhi suatu kepentingan, dimana yang pelaksanaan keputusan tersebut membutuhkan dikerahkannya sumber daya milik (semua warga) sistem politik tersebut.⁵⁹ Bentuk-bentuk kebijakan publik di Indonesia beraneka ragam, mulai dari UUD, Keppres, Permen, hingga Perdes (peraturan desa) ataupun peraturan RT (rukun tetangga). Jadi, kebijakan publik itu sangat beragam, sebanyak jumlah level pemerintahan dikalikan jumlah *policy makers* dikalikan jenis masalah yang hendak ditangani oleh kebijakan tersebut.

Menurut Amir Santoso (1993) mengkategorikan pendapat para ahli kedalam kedua kelompok: pertama, bahwa semua tindakan pemerintah adalah kebijakan publik. Kedua, bahwa kebijakan publik adalah keputusan pemerintah

⁵⁸ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Cet III* (Jakarta: Balai Pustaka ,2005), h.184

⁵⁹ Samodra Wibawa, *Politik Perumusan Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), h. 1

yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, dan memiliki akibat yang dapat diramalkan. Dengan demikian kebijakan publik adalah:

- a. Serangkaian intruksi dari para pembuat keputusan kepada para pelaksana, yang menjelaskan cara-cara mencapai suatu tujuan ataupun
- b. Suatu hipotesis yang berisi kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat kedepan.⁶⁰

Menurut Thomas R. Dye dalam bukunya yang terkenal *introducing public policy* mengatakan bahwa kebijakan negara adalah *whatever goverment choose, to do or not to do*.⁶¹ Artinya kebijakan negara adalah apapun yang di ambil pemerintah, baik melakukan sesuatu itu atau tidak melakukan sama sekali. Jadi, kalau melakukan sesuatu menjadi keputusan maka tidak melakukan apa-apa sama sekali adalah juga keputusan, karena pemerintah sebagai pihak yang memiliki kekuasaan (karena membawahi polisi, militer, jaksa, dan berbagai pemegang pengamanan dan ketertiban) dalam saja mencegah segala sesuatu seperti kebakaran, pencurian, perjudian, dan berbagai kriminalitas, dan apabila hanya diam akan dianggap senghaja melindunginya untuk maksud materialistik.⁶²

3. Kebijakan Dalam Figh Siyasah Dusturiyah

Permasalahan di dalam *figh siyasah dusturiyah* adalah hubungan pemimpin disatu pihak dan rakyatnya dipihak lain serta kelembagaan-lembagaan yang ada di dalam masyarakat.⁶³ Sudah tentu ruangan lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh karena itu, di dalam *figh siyasah dusturiyah* biasanya di batasi hanya

⁶⁰ Samodra Wibawa, *Politik Perumusan Kebijakan Publik* (Yogjakarta: Graha Ilmu, 2011), h. 4

⁶¹ *Ibid*, h. 356

⁶² Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Pemerintahan* (Jakarta: Bumi Aksara, 2013), h. 355

⁶³ H.A. Djazuli, *Figh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), h. 47

membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.

Figh siyasah dusturiah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum, disiplin ini meliputi hal-hal sebagai Persoalan dan ruang lingkup (pembahasan), Persoalan imanah, hak dan kewajibannya, Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya, Persoalan bai'at, Persoalan waliyul ahdi, Persoalan perwakilan, Persoalan *ahlul halli wal aqdi* dan Persoalan *wizarah* dan perbandingannya.⁶⁴

Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan *figh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosyah syariah dan semangat ajaran Islam dalam mengatur masyarakat. Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijthath para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Apabila kita melihat dari sisi *figh siyasah dusturiyah* ini dapat dibagi kepada:⁶⁵

- a. Bidang *siyasah tasri'yah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahlu hali wal aqli*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah, dan sebagainya .

⁶⁴ *Ibid*, h. 47

⁶⁵ *Ibid*, h. 48

- b. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah persoalan *bai'ad*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi* dan lain-lain.
- c. Bidang *siyasah qadla'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk didalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintah dari pada negara, hal ini disebutkan antara lainya oleh:⁶⁶

- a. Perbedaan anantara negara dan pemerintah, hanya mempunyai arti yang teoretis dan tidak mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negara di dalam kenyataannya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi orang-orang serahi tugas untuk menjalankan pemerintah.
- b. Sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara tidak dapat berpisah dari pemerintah, demikian pula pemerintah hanya mungkin ada sebagai organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.
- c. Fuqoha lebih tercurah perhatiannya kepada kepala negara (*imam*) karena yang konkret adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan, yang dalam hal ini dipimpin oleh negara (*imam*).
- d. Fakta sejarah Islam menunjukan bahwa masalah yang pertama dipersoalkan oleh umat Islam setelah Rosululah wafat adalah masalah kedapa negara, oleh karena itu logis sekali apabila para fuqoha memberikan perhatian yang khususnya kepada masalah kepala negara dan pemerintah ketimbang masalah kenegaraan lainnya.

⁶⁶ *Ibid*, h. 49

- e. Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai timbul dan tenggelamnya pemerintah dari pada unsur-unsur negara yang lainnya.

Kewajiban imam menurut Al-Marwardi:

- a. Memelihara agama, dasar-dasarnya yang telah ditetapkan, dan apa-apa yang telah disepakati oleh umat salaf.
- b. Mentafidzkan hukum-hukum di antara orang-orang yang berseketa, dan menyelesaikan perselisihan, sehingga keadilan terlaksana secara umum.
- c. Memelihara dan menjaga keamanan agar manusia dapat dengan tenteram dan tenang berusaha mencari kehidupan mencari kehidupan, serta dapat berpergian dengan aman, tanpa ada gangguan terhadap jiwanya atau hartanya.
- d. Menegakan hukum-hukum Allah, agar orang tidak berani melanggar hukum dan memelihara hak-hak hamba dari kebinasaan dan kerusakan.
- e. Menjaga tapal batas dengan kekuatan yang cukup, agar musuh tidak berani menyerang dan menumpahkan darah muslim atau nonmuslim yang mengadakan perjanjian damai dengan muslim (*mu'ahid*).
- f. Memerangi orang yang menentang Islam setelah dilakukan dakwah dengan baik-baik tapi mereka tidak mau masuk Islam dan tidak pula jadi *kafir dzini*.
- g. Memungut *fay* dan sedekah-sedekah sesuai dengan ketentuan syara atas dasar nash atau ijtihad tanpa ragu-ragu.
- h. Menetapkan kadar-kadar tertentu pemberian untuk orang-orang yang berhak menerimanya dari baitumal dengan wajar serta membayarkannya pada waktunya.

- i. Menggunakan orang-orang yang dapat dipercaya dan jujur di dalam menyelesaikan tugas-tugas serta menyerahkan pengelolaan kekayaan negara kepada mereka. Agar pekerjaan dapat dilaksanakan oleh orang-orang yang ahli, dan harta negara diurus oleh orang yang jujur.
- j. Melaksanakan sendiri tugas-tugasnya langsung di dalam membicarakan umat dan menjaga agama.

Kepala negara, dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintah negara Islam, mempunyai hak dan kewajiban yang seimbang dengan kedudukannya. Telah banyak pembahasan yang dilakukan oleh para ulama *figh siyasah*, mengenai hak dan kewajiban kepala negara. Dalam karyanya *al-ahkam*, *al-sulthaniyah*, *al-mawardi* memaparkan sepuluh kewajiban kepala negara,⁶⁷ yaitu:

- a. Memelihara agama sesuai dengan ajaran-ajaran dasar yang pasti dan kesepakatan ulama salaf.
- b. Menjalankan suatu hukum-hukum di antara orang yang berselisih dan menghentikan permusuhan yang terjadi dikalangan masyarakatnya, sehingga timbullah keadilan secara merata dan tidak ada penindasan satu orang atau kelompok lain.
- c. Menjaga keamanan dalam negeri, sehingga orang merasa aman pula untuk bekerja dan berusaha sesuai dengan propesindan keahlian masing-masing.
- d. Menegakan *hudud* (hukum pidana), sehingga hukum Allah bisa berjalan dan hak-hak insan terpelihara.

⁶⁷ Muhammad Iqbal, *Figh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenamedia Group, 2016), h. 242

- e. Memperkuat pertahanan keamanan negara dari kemungkinan serangan-serangan pihak luar.
- f. Berjihad melawan musuh-musuh Islam yang membangkan dari dakwah Islam.
- g. Mengelola keuangan negara seperti *ghanimah*, *al-fai*, pajak, dan sedekah lainnya
- h. Menentukan belanja negara (APBN)
- i. Mengangkat pejabat-pejabat negara berdasarkan kejujuran, keadilan dan keterpercayaan mereka memegang jabatan tersebut.
- j. Secara langsung menglola urusan kenegaraan secara umum, dengan demikian, umat hidup dalam kemakmuran dan agama dapat berjalan dengan baik.

Muhammad Rasyid Ridha menyimpulkan tugas-tugas kepala negara hanya dalam empat bidang saja,⁶⁸ yaitu:

- a. Mengembangkan dakwah Islam dan menegakan kebenaran.
- b. Menegakan keadilan.
- c. Melindungi agama dari para pengacau dan menolak bid'ah.
- d. Bermusyawarah dalam menetapkan hukum-hukum yang tidak diatur secara tegas oleh nash.

Sebagai sumber ajaran, Al-Qur'an dan Al-Sunnah tidak mengatur secara eksplisit bagaimana nomokrasi Islam harus dijalankan oleh negara. Islam hanya mengatur prinsip-prinsip umum saja. Menurut Tahir Azhary , prinsip-prinsip

⁶⁸ *Ibid*, h. 243

nomokrasi Islam tersebut adalah kekuasaan sebagai amanah, musyawarah, keadilan, perlindungan terhadap HAM, peradilan yang bebas, perdamaian, kesejahteraan, dan ketatan rakyat kepada pemerintah. Sementara Munawir Sjadzali hanya menyebutkan enam prinsip saja yang terdapat dalam Al-Qur'an yaitu prinsip kedudukan manusia di bumi, musyawarah, ketaatan pada pemimpin, keadilan, persamaan dan hubungan baik antar umat beragama. Adapun Pulungan mengemukakan enam belas prinsip dalam nomokrasi Islam yang di gariskan Al-Qur'an. Prinsip tersebut adalah prinsip kedudukan manusia diatas bumi sebagai khalifah, manusia sebagai umat yang satu, penegakan kepastian hukum dan keadilan, kepemimpinan, musyawarah, persatuan dan persaudaraan, kesamaan, hubungan anatar negara bertetangga saling menolong dan membela yang lemah, perdamaian, ekonomi dan perdagaan yang etis, administrasi, bela negara, penghargaan pada hak-hak asasi manusia amal makruf nahy munkar, dan penempatan pejabat negara berdasarkan profesionalisme.⁶⁹

Dari pendapat-pendapat di atas, setidaknya kita dapat menyimpulkan prinsip-prinsip nomokrasi Islam sebagai berikut:

a. Prinsip kedudukan manusia di bumi.

Dalam prinsip ini allah menegaskan bahwa manusia diciptakannya sebagai khalifah yang akan memakmurkan bumi ini (QS. Al-baqarah 2:30, Al- annam 6:165, Yunus 10:14, dan lain-lain). Karenanya manusia bertanggung jawab untuk memeliharaanya dari kehancuran.

⁶⁹ *Ibid*, h. 237

b. Prinsip kekuasaan sebagai amanah.

Allah memerintahkan agar manusia melaksanakan amanah yang diembankan dipundaknya (QS. Annisa 4:58). Dalam Islam amanah merupakan amanah dan harus dipelihara karena kelak akan dipertanggung jawabkan kepada Allah. Kekuasaan merupakan salah satu amanah yang harus dijalankan dengan baik, sesuai dengan perintahnya. Karena itu, Islam tidak dapat menoleransi segala bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan.

c. Prinsip penegakan keadilan.

Sangat banyak ayat Al-Qur'an yang menegaskan, pentingnya penegakan dalam masyarakat. Bahkan untuk menjelaskan hal ini, Allah tidak hanya menggunakan kata Al-adl saja, tetapi juga kata-kata Al-wazn/Al-mizan, Al-qish, dan As-wasath. Ini menunjukkan bahwa keadilan merupakan sesuatu yang harus senantiasa yang diperjuangkan dan ditegakan dalam masyarakat. Keadilan merupakan prinsip keseimbangan dalam kehidupan manusia. Selama keadilan dapat ditegakan dengan baik, maka keseimbangan tatanan kehidupan dunia akan terpelihara dan terjaga. Sebaliknya, bila keadilan sudah tidak dapat ditegakkan, maka keseimbangan tidak akan tercapai dan tatanan kehidupan duniapun mengalami goncangan. Diantara ayat-ayat yang memerintahkan manusia untuk menegakkan keadilan adalah surat Annisa 4:58, 105 dan 135, Al-nahl 16:90, dan Al-maidah 5:6. Prinsip ini berkaitan erat dengan prinsip persamaan sesama manusia. Islam tidak membedakan manusia berdasarkan warna kulit, suku bangsa, bahasa dan ras, tetapi berdasarkan ketakwaannya kepada Allah. (QS. Al-hujurat 49:13) karena itu, tidak ada

seorangpun yang berhak memperoleh perlakuan khusus didepan hukum. Nabi Muhammad SAW mengajarkan bahwa kecacuran suatu bangsa diawali oleh sikap diskriminatif dalam penegakan hukum. Mereka menghukum rakyat jelata yang bersalah, tetapi membiarkan bangsawan/ elite masyarakat yang melakukan tindakan melawan hukum.

d. Prinsip musyawarah.

Musyawarah disebutkan secara tegas dalam Al-Qur'an di 3 ayat, yaitu Al-baqarah 2:233, Ali-imron 3:159, dan As-syura 42:38. Dalam ayat-ayat tersebut dijelaskan bahwa musyawarah memegang peranan penting dalam pengambilan keputusan urusan umat beriman. Bahkan isyarat pentingnya musyawarah ini di apit oleh penjelasan Al-Qur'an tentang orang mendirikan shalat dan menafkahkan sebagian hartanya sebagai orang yang mematuhi seruan Allah. Ini menandakan bahwa musyawarah merupakan prinsip penting dalam demokrasi Islam yang posisinya hanya setingkat dibawah kewajiban shalat.

e. Prinsip kepatuhan kepada pemimpin.

Dalam hal ini Allah SWT meletakkan kewajiban mematuhi pemimpin pada peringkat 3 setelah kewajiban mematuhi Allah dan rasulnya. Namun demikian, kepatuhan pada pemimpin bersifat relatif sejauh dengan tidak bertengangan dengan perintah Allah dan Rasulnya. Itu sebabnya, pada surat Annisa 4:59 Allah merangkaikan kata "athi'u" hanya kepada Allah dan Rasulnya, tidak kepada pemimpin (uli al-amr).

f. Prinsip persaudaraan dan persatuan.

Dalam surat Al-hujurat 49:210, Allah menegaskan bahwa umat beriman adalah bersaudara. Karena itu, sesama muslim wajib mendamaikan saudaranya yang bersengketa agar mereka memperoleh rahmatnya. Sementara dalam surat Ali-imran 3:103 Allah memerintahkan umat Islam untuk berpegang teguh pada agamanya dan melarang berpecah belah, karena persatuan merupakan nikmat yang besar yang telah dianugerahkan Allah kepada hamba hambanya yang beriman.

g. Prinsip perdamaian.

Islam adalah agama yang membawa perdamaian dan rahmat. Karena itu, Al-Qur'an mengajarkan bahwa umatnya harus mengutamakan perdamaian dalam berhubungan dengan umat lain (QS. Al-anfal 8:61). Perang hanya boleh dilakukan dan diizinkan ketika umat islam terusik dan tidak merasa aman oleh agresi pihak lain.

h. Prinsip amar ma'ruf nahy munkar.

Dalam hal ini Islam mengajarkan umatnya untuk selalu saling menasihati dan melakukan kontrol atas kekuasaan agar kebaikan selalu terpelihara dalam kehidupan masyarakat (QS. Ali-imran 3:104, 110 dan 114). Ini mengisyaratkan bahwa oposisi sebenarnya bukanlah sesuatu yang tabu dalam demokrasi Islam. Adanya oposisi ini dapat menjadi penyeimbang bagi kekuasaan pemerintah sehingga mereka selalu merasa diawasi dan dikontrol. Oposisi ini tidak hanya dilakukan oleh lembaga, tetapi dapat juga dilakukan oleh pribadi-pribadi dalam masyarakat Islam.

- i. Prinsip profesionalisme dan akuntabilitas publik dalam pengisian jabatan pemerintah.

Dalam prinsip ini, pemegang kekuasaan tidak boleh mengangkat pejabat-pejabat negara berdasarkan hubungan primordial atau kekerabatan. Pemegang kekuasaan harus mempertimbangkan profesionalitas dan kemampuan dan kejujuran pejabat negara yang akan diangkat. Dalam al quran surat Al-qashash, 28:26, melalui kisah nabi Musa A.S, allah mengisyaratkan bahwa orang yang dapat diangkat sebagai “pejabat” harus mempunyai 2 syarat, yaitu kuat (dalam arti memiliki kemampuan dan keahlian dibidangnya) dan terpercaya (dapat menjaga amanat yang diserahkan kepadanya).

- j. Prinsip penegakan HAM.

Dalam demokrasi Islam, penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan hal yang sangat diperhatikan. Pelanggaran HAM, apapun bentuknya, tidak dapat dibenarkan dalam islam. Penegakan HAM ini bukan hanya terhadap orang-orang islam saja, melainkan juga terhadap orang-orang non Islam. Mereka memperoleh hak-hak perdata yang sama dengan orang islam. Salah satu hak manusia yang paling asasi adalah hak untuk memeluk dan menganut suatu agama. Dalam hal ini, Al-Qur'an memberikan kebebasan penuh kepada manusia untuk memilih agama sesuai dengan hati nuraninya. (lihat antara lain surat Al-baqarah 2:256; Al-kafirun 109:6, dan Al-kahfi 18:29).⁷⁰

⁷⁰ *Ibid*, h. 240

4. Jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James anderson menyampaikan kategori tantangan kebijakan publik tersebut sebagai berikut:⁷¹

- b. Kebijakan substansif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substansif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang dilakukan pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah sebagaimana kebijakan substansif tersebut dapat dijalankan.
- c. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemaanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan pendapat, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- d. Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya konkrit pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan yang memberikan manfaat simbolis sasaran.
- e. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*Privat Goods*). Kebijakan public goods adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan

⁷¹ Suharno, dasar-dasar kebijakan publik: kajian proses dan analisis kebijakan (yogyakarta: penerbit ombak, 2013), h. 15

kebijakan privat goods adalah kebijakan yang mengatur kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

menurut Riant Nugroho membagi jenis-jenis kebijakan publik berdasarkan 3 kategori.⁷²

- a. Berdasarkan pada makna kebijakan itu sendiri. Berdasarkan maknanya, maka kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan.
- b. Pembagian jenis kebijakan publik yang berdasarkan pada lembaga pembuat kebijakan publik tersebut. Pembagian menurut kategori ini menghasilkan tiga jenis kebijakan publik yaitu Kebijakan publik yang dibuat legislatif, Kebijakan publik yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan eksekutif dan Kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif saja.
- c. Berdasarkan pada karakter dari kebijakan publik yang sebenarnya merupakan bagian publik tertulis formal

5. Model Dan Manfaat Kebijakan Pemerintah

Model kebijakan adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang dipilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. model kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah yang ada dengan membantu mengurangi kompleksitas dan menjadikannya dapat dikelola oleh para analisis kebijakan.⁷³ Model adalah isomorfisme antara dua atau lebih teori empiris, sehingga model sering kali sulit diuji kebenarannya di lapangan. Namun model

⁷² Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formalasi, Implementasi Dan Evaluasi* (jakarta: pt gramedia, 2004), h. 54-57

⁷³ Duun Wiliam N, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta:Gadjah Mada Universitas Press, 2003), h. 233

tetap dapat digunakan sebagai pedoman dalam penelitian, terutama penelitian yang bertujuan untuk mengadakan penggalian atau penemuan penemuan baru. Model menjadi pedoman untuk menemukan dan mengusulkan hubungan antara konsep-konsep yang di gunakan untuk mengamati gejala sosial.

Ada beberapa model pengambilan kebijakan pemerintah yang dikemukakan oleh Harold Laswel sebagai berikut:⁷⁴

- a. Model Elit, yaitu model pembuatan kebijakan yang hanya berkisar pengambilan keputusan kepada orang elit tertentu yang dekat dengan penguasa. Oleh karna itu, lahirlah berbagai grup penekanan ataupun kelompok kepentingan.
- b. Model Kelompok, yaitu model pembuatan kebijakan yang hanya berkisar pengambilan keputusan pada orang orang sedang memegang posisi domonan. Oleh karena itu, di dimanfaatkan penguasa pormal setempat.
- c. Model Kelembagaan, yaitu model pembuatan kebijakan yang hanya berkisar pengambilan keputusan seperti exsekutif, legislatif, dan yudikatif. Apabila berkerja sama akan tirani, tetapi apa bila terjadi check and balances akan demokrasi.
- d. Model Proses, yaitu model pembutan kebijakan yang hanya berkisar pengambilan keputusan pada bagaimana rangkaian kegiatan di mulai yang di rancang dari identifikasi masalah, perumusan usul, pengesahan, pelaksanaan dan evaluasi.

⁷⁴ *Ibid*, h. 357

- e. Model Rasialisme, yaitu model pembuatan yang hanya berkisar pengambilan keputusan pada logika bagaimana lebih efisien dan efektif. Jadi, didasari *cost and benefit* jadi perhitungan kerugian dan keuntungan secara ekonomis.
- f. Model Inkriminalisme yaitu model pembuatan kebijakan yang hanya berkisar pengambilan keputusan masa lalu yang di modifikasi yang tidak terlalu jauh dalam artinya dilakukan tambah sulam seadanya.
- g. Model Sistem, yaitu model pembuatan kebijakan yang mengambil keputusan yang hanya berkisar pengambil keputusan dengan memperhatikan desakan lingkungan mulai dari tuntutan, dukungan, hambatan, tantangan, rintangan, gangguan, pujian, kebutuhan, dengan perhitungan kekuatan, kelemahan, kesempatan dan kesempatan. Secara sistematis di cari berbagai masukan dan kemudian jelas apa yang menjadi hasil dalam keluaran nanti.

Sedangkan Yohezel Dror mengemukakan bahwa ada tujuan macam-macam model pembuatan atau perumusan kebijakan.⁷⁵

- a. *Pure Rationality Model*
model yang memfokuskan perhatiannya pada pengembangan suatu pola pada pengembangan suatu pola pembuatan keputusan yang ideal secara universal, dimana keputusan-keputusan tersebut harus dibuat setepat-tepatnya.
- b. *EconomyCally Rational Model*
model yang sebetulnya sama dengan model diatas, hanya saja model ini lebih ditekankan kepada pembuatan keputusan yang paling ekonomis dan paling efisien.

⁷⁵ Irfan Islami, *Prinsip-Prinsipkebijakan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), h, 10.

c. *Secuential-Decison Model*

Model ini memfokuskan perhatiannya pada pembuatan eksperimen dalam rangka menentukan berbagai macam alternatif sehingga dapat dibuat suatu kebijakan yang efektif.

d. *Incremental Model*

Model ini berasal dari teori seorang ahli bernama Charles E. Lind Bloom yang dikenal dengan sebutan "*Muddling Through*" yang menjelaskan bagaimana kebijakan itu dibuat. Kebijakan dibuat atas dasar perubahan yang sedikit dari kebijakan-kebijakan yang telah ada sebelumnya. Jadi kebijakan-kebijakan lama digunakan lagi sebagai dasar/panduan/pedoman dalam pembuatan yang baru.

e. *Satisflying Model*

Proses pemilihan alternatif kebijakan pertama yang paling memuaskan dengan tanpa bersusah payah menilai alternatif-alternatif yang lain.

f. *Ekstra Rational Model*

Model ini didasarkan atas proses pembuatan keputusan yang sangat rasional untuk menciptakan pembuatan kebijakan yang paling optimal.

g. *Optimal Model*

Model yang integratif atau gabungan yang memusatkan perhatiannya pada pengidentifikasian nilai-nilai, kegunaan praktis dari kebijakan dan masalah-masalahnya. Semuanya ditunjukkan untuk mengatasi masalah-masalah dengan memperhatikan alokasi sumber-sumber, penentuan tujuan yang hendak

dicapai, pemilihan yang alternatif program, peramalan dari hasil-hasil dan pengevaluasian alternatif-alternatif terbaik.

Para ahli telah mengembangkan berbagai macam pendekatan atau model dalam perumusan kebijakan yang akan dapat membantu kita untuk memahami kehidupan politik (*political life*), pemerintah, proses kebijakan dan sebagainya. Dengan kata lain pembuatan model-model perumusan kebijakan tersebut dilakukan oleh para rangka untuk lebih menyederhanakan proses perumusan yang berlangsung sangat rumit.⁷⁶ Ada tipologi perumusan kebijakan publik selain dikemukakan Yahezkel dror, yakni yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye. Dalam membahas tipologi Dye ini, seorang ahli Nicgolas Hendry mengelompokan tipologi Thomas R. Dye menjadi dua klasifikasi, yakni: pertama, kebijakan publik tinjau dari proses, kedua, kebijakan publik ditinjau dari sudut pandang hasil dan akibat atau efeknya.⁷⁷

Kebijakan publik banyak manfaat di antaranya dapat membantu perilaku atau budaya demokrasi, dapat membentuk masyarakat hukum, dan dapat membentuk masyarakat hukum, dan dapat membantu masyarakat yang bermoral dan berahlak mulia, serta mempunyai tujuan untuk mewujudkan ketertiban dalam masyarakat, melindungi, hak masyarakat, mewujudkan ketenteraman dan kedamaian dalam masyarakat, dan mewujudkan kesejahteraan rakyat.

⁷⁶ Budi Winarno, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik* (Yogyakarta, Media Press, 2005), h. 70

⁷⁷ Suharno, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses Dan Analisis Kebijakan*, h.

6. Proses Pembuatan Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks melibatkan banyak proses maupun variable yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahapan. Tujuan pembagi seperti ini adalah untuk memudahkan kita untuk mengkaji kebijakan tersebut. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi beberapa tahapan-tahapan ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahapan kebijakan publik menurut William Dunn sebagai di kutip Budi Winarno yang dijelaskan sebagai berikut.⁷⁸

a. Tahapan Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah para pada agenda publik. Sebelum masalah publik ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan pada perumus kebijakan. Pada tahapan ini mungkin suatu masalah tidak di sentuh sama sekali, sementara masalah yang lain di tetapkan menjadi fokus pembahasan atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu yang ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahapan Formulasi Dalam Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan masalah masalah tadi didefinisikan untuk kemudian di cari pemecah masalah terbaik. Pemecah masalah yang berasal dari berbagai

⁷⁸Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori Dan Proses* (Yogyakarta: Media Presindo, 2007), h. 17

alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat di pilih sebagai kebijakan yang dia ambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahapan ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusukan pemecahan terbaik.

c. Tahapan Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang di paparkan oleh perumusan kebijakan yang ada, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara di rektur lembaga atau putusan peradilan.

d. Tahapan Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catanan elitijika program tersebut tidak di implementasikan, harus dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen pemerintah ditingkat yang bawah. Kebijakan yang sudah di ambil, dilaksanakan oleh unit administrasi yang memobilisasikan sumber adanya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling terus bersaing satu dengan yang lain. Bebarapa implementasi kebijakan mendapatkan dukungan para pelaksana. Namun bebarapa yang lain mungkin akan tentang oleh para pelaksana.

e. Tahapan Evaluasi Kebijakan

Dalam tahapan ini kebijakan yang sudah berjalan akan di evaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk melihat dampak yang diinginkan, yaitu memecah masalah yang di hadapi masarakat. Oleh sebab itu

harus ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang harus menjadi dasar untuk melihat atau menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai tujuan yang diinginkan atau belum. Tahap-tahap dari kebijakan, penyusunan dari kebijakan, formulasi dari kebijakan, kebijakan adopsi.

Sementara itu dalam pandangan Ripley yang dikutip dalam subarsono,⁷⁹ tahapan kebijakan di paparkan sebagai berikut:

1) Tahapan Penyusunan Agenda Kebijakan

Tahapan ini di bagi menjadi 3 kegiatan yang harus di laksanakan

- a. Membangun persepsi dikalangan stakeholders bahwa sebuah ponemena benar-benar di anggap sebagai masalah. perihal ini penting dikarenakan bisa menjadi suatu gejala yang oleh kelompok masyarakat tertentu di anggap sebagai masalah, tetapi oleh karena itu kelompok masyarakat tertentu di anggap sebagai masalah, tetpi bagi kelompok masyarakat lainnya atau bahkan para elite politik bukan di anggap suatau masalah.
- b. Membuat suatu batasan masalah. tidak semua dari sumber masalah masuk pada penyusunan agenda kebijakan dan memiliki tingkat urgensi yang tinggi. Sehingga perlu di lakukan pembatasan terhadap masalah tersebut.

⁷⁹Ab Subarsono, *Analisa Kebijakan Publik Konsep Teori Dan Aplikasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelaja, 2005), h. 19

- c. Memobilisasi dukungan supaya masalah itu bisa masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisasi kelompok-kelompok pada masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik, publikasikan media massa.

2) Tahapan Formulasi Dan Legitimasi Kebijakan

Pada tahapan ini analisis kebijakan harus mengumpulkan dan menganalisa informasi yang berkaitan dengan masalah bersakutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif dari permasalahan kebijakan, membangun dukungan dan membuat negosiasi, agar bisa membuat kebijakan yang di pilih.

3) Tahapan Implementasi Kebijakan

Tahapan ini harus mempunyai dukungan dari sumberdaya, dan penyusunan organisasi kebijakan. Di dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi kebijakan itu bisa berjalan dengan sebaiknya.

4) Tahapan Evaluasi Terhadap Implementasi

Kinerja dan dampak kebijakan tindakan (implementasi) kebijakan yang akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan, yang harus memerlukan proses selanjutnya baru di masa yang akan datang, supaya kebijakan yang akan datang lebih baik dan sempurna dan berhasil.

Ada beberapa pendapat tentang tahapan-tahapan (*stages*) dalam proses /siklus kebijakan antara lain.⁸⁰

- a. Herbert A. Simon (1997) menyebutkan Inteligensi, Desain dan Pilihan.

⁸⁰ Samodra Wibawa, *Politik Perumusan Kebijakan publik*,, h. 6

- b. Harold D. Lasswell (1956) menyebutkan inteligensi, promosi, preskripsi, *invocation* (perujukan kebijakan yang lebih tinggi), aplikasi, terminasi (penghentian) dan evaluasi.
- c. R. Mack (1971) menyebutkan Memutuskan untuk menetapkan (pengenal problem), Merumuskan alternatif, kriteria pemilihan, Menentukan keputusan yang 'terbaik', Melahirkan akibat kebijakan (*effectuation*), Koreksi dan penambahan (*supplementation*).
- d. R. Rose (1973) menyebutkan Penagakuan publik akan perlunya sebuah kebijakan (*isu*), Isu masuk agenda kontroversi publik, Masuknya/diajukan tuntutan/permintaan, Terlibatnya pemerintah, Dikerahkannya sumber daya dan disingkirkannya (diciptakannya) rintang, Keputusan kebijakan (*policy decision*), Implementasi, Output, Evaluasi dan Umpan balik (*feedback*)
- e. W. Jenkins (1979) menyebutkan Inisiasi, Informasi, Pertimbangan, Keputusan, Implementasi, Evaluasi dan Terminasi (penghentian).⁸¹
- f. B.W. Hogwood dan L.A. Gunn (1984) menyebutkan Memutuskan untuk memutuskan (pencarian isu dan penentuan agenda), Memutuskan cara bagaimana memutus, Mendefinisikan isu, Meramalkan, memperkirakan, *forecasting*, Menentukan tujuan dan prioritas, Analisis opsi, Implementasikan kebijakan, monitoring dan kontrol, Evaluasi, *review*, Pemeliharaan kebijakan, dan penggantian dan penghentian.

⁸¹ *Ibid*, h. 7

7. Proses Kebijakan Publik dan implementasi kebijakan

Proses analisa kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politik tersebut nampak dalam serangkai kegiatan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas prumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan monitoring dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang bersifat intelektual.⁸² Seringkali kebijakan diartikan sama dengan pengertian keputusan. Sebenarnya kedua istilah ini berbeda. Perbedaan yang paling mudah ditangkap adalah mengenai luasnya cakupan dan arti pentingnya. Menurut Robert Presthus (1975) mengatakan bahwa kebijakan, dalam pengertian dalam fundamental, adalah suatu pilihan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dengan maksud agar pilihan ini dapat menjelaskan, membenarkan, memedomani, atau menerangkan seperangkat tindakan, baik nyata atau tidak. Pada umumnya kebijakan merupakan satu kerangka, yang darinya keputusan tertentu dibuat.

Sebagai besar tugas dari dalam proses perumusan kebijakan terletak pada para pejabat pemerintah atau pegawai negeri yang dipimpin oleh seorang menteri di suatu departemen. selain proses ini melibatkan berbagai lembaga pemerintah, lembaga-lembaga no-pemerintahan juga biasanya terlibat terutama pada proses pengusulan isi dan agenda kebijakan serta pengevaluasian.⁸³

⁸² William N.Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), h. 24

⁸³ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2008), h.

Melihat beberapa hal, kebijakan merupakan kumpulan dari keputusan yang lebih kecil. Merupakan akumulasi hasil dan kegiatan yang bersifat inkremental. Dalam membahas kebijakan, menurut Theodore Lowi lebih menekankan pentingnya konsep paksaan. Ia memperlaku kebijakan tidak lebih daripada pemaksaan yang disengaja. dengan kata lain, Lowi menunjukkan gambaran mengenai tujuan, arti, subjek, dan objek pelaksanaan konsep. Pemaksaan konsep itu didalam konteks hubungan kekuasaan dalam struktur organisasi. Sedangkan, menurut Charles Lindblom menyukai arti yang lebih umum. Ini di buktikan definisinya, bahwa kebijakan adalah setiap hasil dari pembuatan keputusan.⁸⁴ George c. edwards III mengajukan dengan empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Variabel variabel tersebut tidak saja selalu berdiri sendiri-sendiri, namun dapat saja saling terkait satu sama lain.⁸⁵ Variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Komunikasi

Untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan, pelaksanaan harus mengetahui betul apa yang harus dilakukannya berkaitan dengan pelaksanaan tersebut. Selain itu, kelompok sasaran kebijakan juga harus di informasikan mengenai apa yang menjadi tujuan dan sasaran menjadi kebijakan. Ini penting menghindari adanya resistensi dari kelompok sasaran. Dengan demikian untuk kepentingan tersebut perlu dilakukan sosialisasi insentensif tentang kebijakan

⁸⁴ Hendra Murniawan, *Administrasi Publik* (Bandung: Pt Adi Repika Aditama, 2008), h.

⁸⁵ Suharno, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik: Kajian Proses Dan Analisis Kebijakan*, h.

yang dimaksud. Sosialisasi dalam hal ini dapat dilakukan melalui berbagai cara antaranya melalui media cetak ataupun media elektronik.

b. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan selain ditentukan oleh kejelasan informasi, juga ditentukan oleh sumber daya yang dimiliki oleh implementor. Tampak sumber daya yang memadai, tentu implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara optimal. Sumber daya sebagai pendukung implementasi kebijakan dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial sumber daya merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan agar kebijakan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya akan menjadi sekedar angan-angan ataupun dokumen di atas kertas semua.

c. Disposisi

Disposisi yang dimaksud disini adalah menyangkut watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti; komitmen kejujuran, sifat demokratis. Disposisi yang dimiliki oleh implentor menjadi salah satu variabel penting dalam impelementasi kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik sebagaimana yang di harapkan oleh pembuat kebijakan.

d. Struktur birokrasi

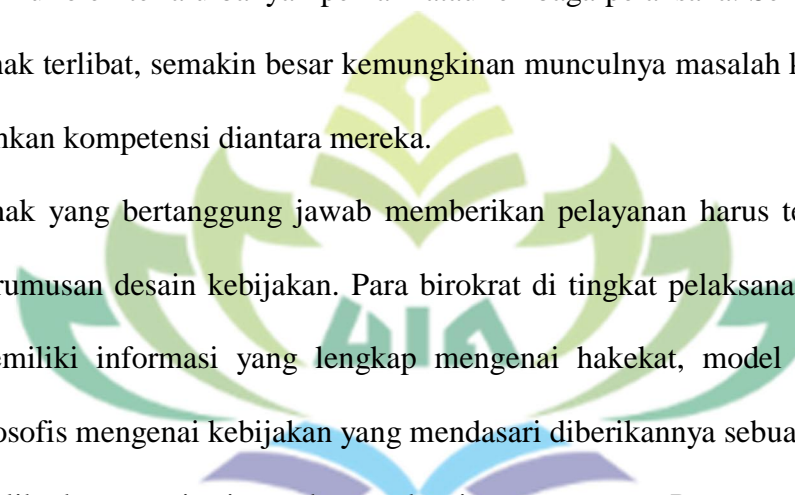
Birokrasi merupakan struktur-struktur organisasi yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap impelementasi kebijakan. Untuk mendukung

keberhasilan implementasi kebijakan yang di perlukan sebuah prosedur operasional yang standar (*Standard Operational Procedures Atau Sop*). Sop perlu dilakukan sebagai pedoman operasional bagi setiap implementor kebijakan. Selain itu, struktur organisasi birokrasi juga harus dirancang sedemikian rupa untuk menghindari prosedur yang terlalu panjang dan berbelit belit serta tentunya untuk memudahkan pengawasan.

Kebijakan yang baik tidak memiliki artinya apa-apa jika tidak dapat di implementasikan. Apabila sebuah kebijakan telah ditetapkan, maka proses perumusan kebijakan menginjak tahapan implementasi. tahapan ini melibatkan serangkaian kegiatan yang meliputi pemberitahuan kepada publik mengenai pilihan kebijakan yang di ambil, instrumen kebijakan yang digunakan, staf yang akan melaksanakan program, pelayanan-pelayanan yan akan di berikan, anggaran yang disiapkan, dan laporan-laporan yang akan di evaluasi. Para pembuat kebijakan harus sudah mempersiapkan strategi implementasi sejak awal sebuah kebijakan dirumuskan. Menurut Bridgman dan davis banyak literatur yang menunjukan prasyarat bagi keberhasilan implementasi kebijakan,⁸⁶ antara lain:

- a. Didasari oleh teori dan kaidah-kaidah ilmiah mengenai bagaimana program atau peraturan beroperasi. Sebuah kebijakan yang tidak di dasari oleh postulat atau hipotensis yang mengenai sebab dan akibat, maka kemungkinan besar kebijakan tersebut sulit diimplementasikan, sebaiknya, kebijakan yang di dukung oleh kerangka konseptual yang sederhana, jelas dan teruji secara ilmiah, maka impelementasi kebijakan kemungkinan besar akan berhasil.

⁸⁶ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik,,,* h. 37

- 
- b. Memiliki langkah-langkah yang tidak terlalu banyak dan kompleks. Semakin banyak dan kompleks langkah-langkah sebuah kebijakan, semakin besar kesulitan yang dihadapi kebijakan itu banyaknya kesalahan pemahaman dan pertentangan yang timbul.
 - c. Memiliki prosedur akuntabilitas yang jelas. Satu orang atau badan yang kompeten harus diserahkan tanggung jawab yang jelas untuk mengontrol dan menjamin keberhasilan implementasi sebuah program. Kebijakan biasanya gagal di implementasikan jika tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut dipikul oleh terlalu banyak pemain atau lembaga pelaksana. Semakin banyak pihak terlibat, semakin besar kemungkinan munculnya masalah koordinasi dan bahkan kompetensi diantara mereka.
 - d. Pihak yang bertanggung jawab memberikan pelayanan harus terlibat dalam perumusan desain kebijakan. Para birokrat di tingkat pelaksanaan sebaiknya memiliki informasi yang lengkap mengenai hakekat, model serta landan filosofis mengenai kebijakan yang mendasari diberikannya sebuah program.
 - e. Melibatkan monitoring dan evaluasi yang teratur. Penagawasan evaluasi sangat diperlukan agar implementasi kebijakan berjalan efektif. Banyak studi menunjukan, sebuah kebijakan yang pada awalnya sangat bagus dan mendapatkan dukungan publik menderita kegagalan manakala diterapkan karena tidak adanya pengawasan yang memadai dari pihak-pihak yang independen.
 - f. Para pembuat kebijakan harus memberi perhatian yang sungguh-sungguh terhadap implementasi seperti halnya terhadap perumusan kebijakan. Artinya,

pembuatan kebijakan jangan merasa tugasnya telah selesai manakala sebuah kebijakan sebuah kebijakan berhasil dirumuskan. Melaikan, harus bekerja terus hingga kebijakan tersebut telah mampu diterapkan melalui serangkaian program yang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh beberapa instrumen yang mendukungnya. Bridgman dsn Davis membagi instrumen implementasi kebijakan kedalam dua kelompok, yakni instrumen yang berkaitan dengan tindakan paksaan (*coercive forms of action*) dan tindakan tanpa paksaan (*non-coercive forms of action*).⁸⁷ Instrumen yang berkaitan dengan tindakan paksaan, meliputi:

- a. Lisensi. Pemerintah memiliki otoritas untuk memberi lisensi atau sertifikat untuk menetapkan lembaga-lembaga mana saja yang berhak menjalankan kebijakan atau menerapkan programnya. Lembaga yang gagal melaksanakan amanat ini bisa dicabut lisensinya. Sebaliknya, lembaga yang berhasil menjalankan misinya diberikan perpanjangan lisensi atau penghargaan dalam bentuk lain.
- b. Legislasi dan regulasi. Hukum dan perundang-undangan dapt dijadikan instrumen untuk mendukung agar kebijakan dapat diterapkan.
- c. Petunjuk administrasi. Pedoman administrasi seperti petunjuk pelaksanaan (jungkak) dan petunjuk jenis (jurnis) dapat memberi petunjuk kepada para petugas pelaksanaan untuk menjalankan program.

⁸⁷*Ibid*, h. 38

- d. Pelaporan. Persyaratan wajib yang di berikan kepada pihak-pihak pelaksana kebijakan untuk melaporkan aspek-aspek opsional dan keberhasilan tugasnya mengimplementasikan program.
- e. Pemajakan. Pajak dapat dijadikan alat atau insentif yang ampuh dalam memaksa orang atau lembaga lembaga suatu kegiatan.

Instrumen yang berkaitan dengan tindakan tanpa paksaan, mencakup:

- a. Komunikasi. Brosur, iklan, *press release*, pertemuan-pertemuan publik, pelatihan staf, dan instruksi tertulis merupakan alat-alat yang dapat mengkomunikasikan kebijakan kepada individu-individu atau lembaga-lembaga yang terkena kebijakan.
- b. Kontrak. Persetujuan legal untuk legal untuk mengatur dan menetapkan pihak swasta menjalankan program pemerintah.
- c. Pengawasan. Pengawasan dan penguji terhadap produk atau hasil-hasil disesuaikan dengan standar formal yang ditetapkan. Kebijakan bantuan operasional sekolah (BOS) seringkali disertai pengawasan terhadap sekolah-sekolah dasar mengenai bagaimana distribusi atau kelayakan para penerimanya.
- d. Pinjaman, subsidi dan tunjangan. Instrumen ini merupakan fasilitas yang diberikan pemerintah kepada individu maupun lembaga agar dapat melaksanakan suatu program. Minsalnya, kebijakan publik untuk mempertahankan ketahanan pangan melalui swasembada beras sering oleh pemberian subsidi atau kredit kepada para petani.

- e. Operasi pasar. Keterlibatan pemerintah untuk membeli, menjual atau menyediakan barang-barang dan jasa untuk menjamin stabilitas sisi penawaran dan pemerintah (*supply and demand*) dari proses transaksi ekonomi yang berlangsung di masyarakat.
- f. Pemberian pelayanan. Pemberian pelayanan yang diberikan pemerintah kepada warganya, biasanya disertai dengan kriteria *eligibilitas* (kelayakan) sesuai dengan hak-hak warga negara memperoleh pelayanan publik.

8. Dasar Hukum Kebijakan

Hukum adalah instrumen kebijakan yang paling sering digunakan oleh pemerintah untuk oleh pemerintah sebagai cara untuk mencapai tujuan.⁸⁸ Hukum dapat memfasilitasi, mengatur atau pun melarang perilaku tertentu. Sumber hukum adalah sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yaitu apabila dilanggar akan mendapatkan timbulnya sanksi yang tegas dan nyata. Sumber hukum dapat dilihat dari dua segi, yaitu segi materiil dan formil.⁸⁹

a. Sumber Hukum Materiil

Sumber hukum adalah sumber hukum yang menentukan isi kaidah hukum, dan terdiri atas: Perasaan hukum seseorang atau pendapat umum, Agama, Politik dan Politik hukum dari pemerintahan. Sumber hukum materiil, yaitu tempat materi hukum itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan

⁸⁸*Ibid*, h. 55

⁸⁹Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), h. 13

faktor hukum. Sumber hukum materiil dapat ditinjau dari berbagai sudut, misalnya dari sudut ekonomi, sejarah, sosiologi dan filsafat.

b. Sumber Hukum Formil

Sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber darimana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum yang berlaku. Sumber hukum formil antara lain: Undang-undang (*statute*), Kebiasaan (*costum*), Keputusan-keputusan hakim (*jurisprudentie*), Traktat (*treaty*) dan Pendapat serjana hukum (*doktrin*).

9. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 Tentang penggunaan Tenaga Kerja Asing

Peraturan presiden No. 20 tahun 2018 tentang penggunaan tenaga kerja asing, aturan ini mengatur tentang berbagai aturan untuk mengatur penggunaan tenaga kerja asing. Rencana penggunaan tenaga kerja asing bisa dilihat dari pasal berikut yang menjelaskanya:

Pasal 10 (1) Pemberi kerja TKA tidak wajib memiliki RPTKA untuk mempekerjakan TKA yang merupakan:⁹⁰

- a. Pemegang saham yang menjabat sebagai anggota direksi atau anggota dewan komisaris pada pemberi kerja TKA
- b. Pegawai diplomatik dan konsuler pada kantor perwakilan negara asing atau
- c. TKA pada jenis pekerjaan yang dibutuhkan oleh pemerintah

⁹⁰ Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Tenaga Kerja Asing

Pasal 10 (2) Jenis pekerjaan yang dibutuhkan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf c ditetapkan oleh menteri.

Penjelasan pasal 10 bahwanya Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) tidak wajib bagi Pemegang saham yang menjabat sebagai anggota direksi atau anggota dewan komisaris pada pemberi kerja TKA, Pegawai diplomatik dan konsuler pada kantor perwakilan negara asing, TKA pada jenis pekerjaan yang dibutuhkan oleh pemerintah.



DAFTAR PUSTAKA

- A.Ubaedillah, Pancasila, *Demokrasi Dan Pencegahan Korupsi*, Jakarta: Prenada media Grub, 2015.
- Ab Subarsono, *Analisa Kebijakan Publik Konsep Teori Dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelaja, 2005.
- Abdul Kadir Mahammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum*, bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Abdul Wahhab Khallaf, *Kaidah-kaidah Hukum Islam*, Jakarta: PT Raja Grafindo persada, 1993.
- Abuddin Nata, *Metodologi Studi Islam*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2011.
- Ahmad Ibrahim Abu Sinn, *Manajemen Syariah*, Jakarta: PT Raja Grafindo persada, 2006.
- Ahmat Zaki Yaman, *Syariah Islam Yang Abadi Menjawab Tantangan Masa Kini, Terjemahan Mahyuddin Syaf*, Bandung: Al-Ma'arif, 1986.
- Al munawar, Said Agil Husni, *Hukum Islam dan Pluralitas Sosial*, Jakarta: PT Penamadani, 2004.
- Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih, Jilid 1*, Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu 1997.
- Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan Dasar, Jenis Dan Tehnik Pembuatanya*, Jakarta, PT Rineka Cipta, 1997.
- Asri Wijaya, *Hukum Ketenaga Kerjaan Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grapika, 2010.
- Asri Wijayanti, *Hukum Kenetenagakerjaan Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori Dan Peroses*, Yogyakarta: Media Presindo, 2007.
- Budi Winarno, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Media Press, 2005.

Bunyana Sholihin, *Kaidah Hukum Islam Dalam Tertib Dan Fungsi Legislasi Hukum Dan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2018.

C.T.S Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1987.

Darmawan Prinst, *Hukum Ketenaga Kerjaan Di Indonesia*, Bandung: Pt Citra Aditya Bakti, 2000.

Depertertemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa Edisi Ke IV, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Didi Zamsi Yunas, *Konsep Negara Hukum*, Padang: Angkasa Raya, 1992.

Duun Wiliam N, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada Universitas Press, 2003.

Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2008.

Endang Soetari, *Ulum Al-Hadis*, Bandung: Pustaka Setia, 2010.

H.A. Djazuli, *Figh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003.

Halimatusa'diah, *Teori dan Perspektif dalam Penelitian Ilmu komunikasi*, Jakarta: Akom BSI, 2014.

Hendra Murniawan, *Administrasi Pablik*, Bandung: PT Adi Repika Aditama, 2008.

Herlambang, Wiratraman.P, *Peraturan Presiden Istilah, Wewenang, Materi dan Penyusunannya*, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2015.

Hesel Nogi S Dan Tangkilisan, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Yogyakarta: Ypapi Dan Lukman Offset, 2003.

Howard C G , Mumer, *Law; Its Nature And Limits*, New Jersey, Prentice Hall, Terjemahan Soetanyo Wignjosoebroto, Surabaya: Unair, 1965.

Ibrahim Lubis, *Ekonomi Islam Suatu Pengantar*, Jakarta: Radar Jaya Offset, 1994.

Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2013.

Irfan Islami, *Prinsip-Prinsipkebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2004.

Kartini kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial, Cat Ke VII*, Bandung: Bandar maju, 1996.

Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an Terjemah Dan Tajwid*, Bandung: Creative Media Corp, 2014.

Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenaga Kerjaan Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: Pt Rajagrafindo Persada, 2012.

Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenaga Kerjaan Di Indonesia*, Jakarta: Raja Wali Pers, 2015.

M.B. Hendri Anto, *Pengantar Ekonomi Mikro Islam*, Yogyakarta: Ekonisia UII, 2003.

M.Solly Lubis, *Landan Dan Tehnik Perundang-Undangan*, Bandung, Alumi, 1983.

Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1992.

Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.

Mukti Fajar, Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.

Mustofa dan Abdul Wahid, *Hukum Islam Kontemporer*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Nurul Huda, *Ekonomi Makro Islam*, Jakarta: Kencana, 2009.

Payamanan J Simanjuntak, *Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Pakultas Ekonomi Indonesia, 1985.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Cet III*, Jakarta: Balai Pustaka, 2005.

Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formalasi, Implementasi Dan Evaluasi*, Jakarta: PT gramedia, 2004.

Ronyb Haninjo, Soemitro, *Metode Penelitian Hukum Makalah Di Sampaikan Pada Pelatihan Metodologi Penelitian Ilmu Sosial*, Semarang: fakultas hukum undip, 1999

Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwa, 2004.

Samodra Wibawa, *Politik Perumusan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.

Situasi Tenaga Kerja Dan Kesempatan Kerja Di Indonesia, Jakarta: Dapertemen Tenaga Kerja Dan Tranmigrasi RI, 2006.

Soejano Soekarno, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.

Soediman Kartohadiprodjo, *Pengantar Tata Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.

Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Impelementasi Kebijakan Negara Edisi Kedua*, Jakarta: Bumi Aksara, 2008.

Sony Simarson, *Ekonomi Menejemen Sumber Daya Manusia Dan Ketenagakerja Bidang Hubungan Kerja*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Jakarta: Pradya Paramitha, 2002.

Suharno, *dasar-dasar kebijakan publik: kajian proses dan analisis kebijakan*, Yogyakarta: penerbit ombak, 2013.

Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek, Edisi Revisi IV*, Jakarta: rineka cipta, 1998.

Suparman, *Hukum Islam Asas-Asas Dan Pengantar, Studi Hukum Islam Dalam Tata Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.

Susiadi AS, *Metodologi Penelitian*, Bandar Lampung : LP2M IAIN RADEN INTAN.

Syarif. *Pedoman Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Dan Peraturan- Peraturan*, Jakarta: Sianar Grapika. 1996.

Undang –Undang Nomor 14 Tahun 1969 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja

Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 Dan Peraturan Pemerintah RI Tahun 2015 Tentang Ketenagakerjaan, Bandung, Citra Umbara, 2016.

Utrect dan Moh.Saleh Djindang,*Pengantar Hukum Pidana*, Jakarta PT Ichtiar Baru, Anggota IKAPI, 1982.

W.J.S. Poewodarminta, *Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Dapertemen P dan K Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1997.

William N.Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Hukum Dan Politik*, Jakarta: Eresco, 1981.

Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.

Zaeni Asyhaddie, *Hukum Kerja: Hukum Ketenagakerjaan Bidang Kerja*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

Jurnal

<http://kbbi.web.id/tenaga%20kerja>, diakses pada tanggal 19 September 2016, Pukul 11.05 WIB

<https://e-journal.unair.ac.id/jd/artice/view/14378>, diakses pada tanggal 2 bulan maret 2019.